

VALTIONOHJAUS KUNTIEN NUORISOTYÖSSÄ
Miten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ohjaa kunnallista nuorisotyötä?

Nuorisotyön ja nuorisotutkimuksen
Pro gradu –tutkielma
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Tampereen yliopisto
Johanna Kalliomaa
3.2.2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

KALLIOMAA, JOHANNA: Valtionohjaus kuntien nuorisotyössä. Miten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ohjaa kuntien nuorisotyötä?

Pro Gradu –tutkielma, 98 s., 5 liites.

Nuorisotyö ja nuorisotutkimus

Helmikuu 2015

Tämä tutkimus kohdistuu kunnallisen nuorisotyön ja valtion ohjaussuhteen tarkasteleluun. Tavoitteena on tutkia, miten kunnallinen nuorisotyö on ottanut vastaan julkishallinnossa tapahtuneiden muutosten seurauksena syntyneen valtiollisen ohjelmaohjauksen.

Suomessa julkishallinnon uudistamistoiminta lähti liikkeelle kun Euroopasta levisi havaintoja ylikuormittuneesta ja tehottomasti toimivasta julkisesta hallinnosta. 1990-luvun alun laman myötä julkishallinnon menojen supistaminen tuli välttämättömäksi Suomessakin. New Public Management –konsepti vakiintui hallinnon uudistuksia ohjaavaksi ajattelumalliksi Suomessa ja muissa länsimaaisissa hyvinvointivaltioissa.

Uudenlaisen johtamisajattelun innoittamana kuntien valtionohjaus uudistui usean eri hankkeen myötä. Kuntatasolla hankkeista selkeimmin näkyi valtionosuusuudistus, jossa kustannusperusteisesta valtionohjauksesta siirryttiin laskentaperusteiseen valtionosuuslaskentaan. Sen vaikutukset kunnalliseen nuorisotyöhön ovat olleet merkittävät. Normiohjaukseen liittyvien haasteiden edessä valtio alkoi tuottaa uusia ohjausmuotoja ja alettiin puhua informaatio-ohjauksesta.

Tässä tutkimuksessa kysytään, miten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma, joka on valtion informaatio-ohjauksen väline, vaikuttaa kunnallisessa nuorisotyössä. Tutkimuksen kohteena ovat kaikkien Suomen kuntien nuorisotyön johtavat toimijat. Kuntiin lähetettiin sähköinen Webropol –kysely, jonka vastausprosentti oli 54. Lisäksi heidän joukostaan valittiin kuusi asiantuntijaa puhelinhaastatteluihin.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että valtiollisella ohjauksella on monia myönteisiä vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen. Sen vaikutuksesta muun muassa koko toimialan arvostuksen on koettu nousseen. Suhde valtionohjaukseen on kuitenkin varsin ristiriitainen. Valtionohjaus koetaan erittäin tarpeellisenä mutta sen velvoittavuuden tasosta ja sitovuudesta ollaan montaa mieltä.

Kunnallisen nuorisotyön toimijat kaipaavat valtionohjaukselta sitovampia velvoitteita, jotka turvaisivat toimialan pysyvyyden ja olemassaolon oikeutuksen. Velvoittavuus tulisiikin lähteä normiohjauksesta ja siihen sitoutumisesta.

Asiasanat: New Public Management, informaatio-ohjaus, ohjelmaohjaus, nuorisopolitiikka, Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma.

ABSTRACT

University of Tampere

School of Social Sciences and Humanities

KALLIOMAA, JOHANNA: The government regulation in municipal youth work. How do the Child and Youth Policy Programme regulate the youth work in Finnish municipalities?

Master's thesis, 98 pages, 5 attachment pages.

Youth Work and Youth Studies

February 2015

In this study I describe the effects of governmental regulation on youth work in Finnish municipalities.

The Finnish public sector has been seen to be overloaded and ineffective from 1980s onwards. During the global economic depression in 1990, in particular it was regarded necessary to reduce the public expenses and oblige public sector to act more responsively towards their citizens. Due to this, Finland, as well as many other Western welfare states launched a central government reform. It later became known as the New Public Management.

New Public Management influenced the Finnish government at practices in many ways. The state started to develop e.g. new information based governing techniques of municipalities.

In this study I ask, how the Child and Youth Policy Programme as one example of the information based technologies has affected youth work in municipalities. The aim of the Programme is to strengthen child and youth policy. How does it achieve it's aims? How are information based governing practices by the state perceived and received by the municipalities?

In order to answer these questions a survey was carried out. Structured questionnaires were sent by e-mail to the respondents, one youth work professional in each municipality in Finland. The response rate was 54, and the number of respondents was 191. I also interviewed five youth work professionals who had responded to the survey to have more detailed knowledge on local reception of the programme.

According to the results of the study government regulation influences youth work in municipalities in many positive ways. However, the local actors also criticized the information based governing of being too vague and contradictory. Youth work professionals wish that the regulation was more normative in order to strengthen the position of youth work at the local level.

Keywords: New Public Management, information management, programme management, youth policy, Child and Youth Policy Programme

Sisällysluettelo

PRO GRADU –TUTKIMUKSEN KUVIOT JA TAULUKOT	1
1 JOHDANTO	2
1.1 JULKISHALLINNON MUUTOKSET JA NUORISOPOLITIikka	4
1.2 EMPIIRINEN TRIANGULAATIOTUTKIMUS.....	5
2 NEW PUBLIC MANAGEMENT –AJATTELUN MALLI TAVOITTA SUOMALAISEN JULKISHALLINNON	6
2.1 KUNNALLISHALLINNON UUDISTUSHANKKEET	8
2.2 VALTIONOHJAUS KUNTATASOLLA.....	10
2.2.1 Normiohjaus.....	11
2.2.2 Resurssiohjaus.....	13
2.2.3 Informaatio-ohjaus	14
2.2.4 Informaatio-ohjauksesta ohjelmaohjaukseen.....	17
3 HALLINNON UUDISTUSHANKKEIDEN VAIKUTUKSEN KUNNALLISESSA NUORISOTYÖSSÄ.....	19
3.1 VALTIONOHJAUS NUORISOTYÖSSÄ.....	22
3.2 NUORISOPOLITIIKAN KEHITYS VALTIONHALLINNOSSA	24
3.2.1 Nuorisopolitiikka osaksi julkishallintoa	25
3.2.2 Nuorisopoliittisen suunnittelun suuret vuodet.....	26
3.2.3 Nuorisopoliittinen suunnittelu ajautuu umpikujaan.....	28
3.2.4 Nuorisopolitiikka saa vaikutteita EU:sta 1990-luvulta lähtien.....	29
3.2.5 Nuorisopolitiikan ohjelmaohjaus.....	30
3.3 LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMA 2012-2015	32
3.4 TUTKIMUKSEN TÄSMENNETYT TAVOITTEET JA TARKOITUS.....	35
4 TUTKIMUKSEN AINEISTO, MENETELMÄT JA TOTEUTUS.....	36
4.1 KVANTITATIIVISEN JA KVALITATIIVISEN TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS JA TRIANGULAATIO	37
4.2 SURVEY-TUTKIMUKSEN TOTEUTUS: WEBROPOL –KYSELY KUNTIEN NUORISOTOIMILLE	40
4.3 HAASTATTELUILLA KOHTI SYVÄLLISEMPÄÄ ASiantuntijatiETOA.....	44
4.4 TUTKIMUKSEN EETTISET KYSYMYKSET	49
5 LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMA KUNNALLISEN NUORISOTYÖN OHJAUSVÄLINEENÄ: KUNTATOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ	50
5.1 YLEISKUVA KEHITTÄMISOHJELMAN OHJAAVUUDESTA.....	51
5.2 RISTIRIIITOJA KEHITTÄMISOHJELMAN OHJAAVUUDESSA.....	55

5.3 OHJELMAOHJAUKSEN POSITIIVISET VAIKUTUKSET.....	58
5.3.1 Nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen.....	59
5.3.2 Kunnallisen nuorisotyön voimaantuminen.....	62
5.3.3 Nuorisotoimialan arvostuksen nousu.....	65
5.4 OHJELMAOHJAUSTA HEIKENTÄVÄT TEKIJÄT.....	68
5.4.1 Kehittämishojelman ja arkitodellisuuden välinen kuilu.....	69
5.4.2 Ohjelmaohjauksen väljyys ja koordinoimattomuus.....	73
5.4.3 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kapea-alaisuus.....	75
5.4.4 Viestinnän ja vuorovaikutuksen puute.....	77
5.5 VALTION TALOUSAHDINKO NUORISOTYÖN PEIKKONA	83
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	85
6.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUSASETELMA.....	86
6.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT OHJAA VALTION RESURSSIOHJAUSTA	86
6.3 NUORISOTOIMIALAA MONELLA TAVALLA KEHITTÄVÄ OHJELMA	88
6.4 KUNNALLISEN NUORISOTYÖN JA VALTION INFORMAATIO-OHJAUKSEN RISTIRIITAINEN SUHDE	90
6.5 LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMALTA ODOTETAAN NORMATIIVISTA OHJAUSTA.	93
6.6 TUTKIMUKSEN ONNISTUMINEN	95
LÄHTEET:.....	98
LIITE 1. Kyselylomake	

PRO GRADU –TUTKIMUKSEN KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIO 1. Kyselyyn vastanneet kuntakoon mukaan. 52

KUVIO 2. Väitteen ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kaltaisesta ohjelmasta on hyötyä nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä kunnassa” vastausosuudet kuntakoon mukaan. 53

KUVIO 3. Väitteen ”Kehittämisohjelman strategisista tavoitteista ja toimenpidekokonaisuuksista löytyy olennaisia kokonaisuuksia mahdollistaen nuorisotyön kehittämisen kunnassa” vastausosuudet kuntakoon mukaan. 54

KUVIO 4. Väitteen ”Kehittämisohjelma on vaikuttanut kuntamme nuorisotyön strategiseen suunnitteluun” vastausosuudet kuntakoon mukaan. 55

KUVIO 5. Väitteen ”On sama minkälaisia tavoitteita valtion lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma sisältää, koska sillä ei ole vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen” vastausosuudet kuntakoon mukaan. 56

TAULUKKO 1. Miten kehittämisohjelmaa kuvaillaan? 57

KUVIO 6. Väitteen ”Mielipiteillä on tähän mennessä ollut myös vaikutusta lopulliseen ohjelmaan” vastausosuudet kuntakoon mukaan.” 69

KUVIO 7. Kysymyksen ”Miten paljon valtion ohjaus vahvistaa monialaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa kunnassasi?” vastausosuudet kuntakoon mukaan. 77

TAULUKKO 1. Kehittämisohjelman käsittely lautakunnassa sen mukaan, onko vastaaja lukenut sen itse. 78

TAULUKKO 2. Kehittämisohjelman vaikutus kunnan strategiseen suunnitteluun sen mukaan, onko vastaaja lukenut sen itse. 79

1 JOHDANTO

Mitä hyötyä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta on ollut kuntien nuorisotoimissa? Miten erilaisissa kunnissa on pystytty hyödyntämään kehittämisohjelmaa ja siihen kirjattuja tavoitteita? Ovatko valtakunnalliset tavoitteet ohjanneet toiminnan kehittämistä kuntatasolla? Opiskellessani ylempää AMK-tutkintoa Mikkelin ammattikorkeakoulussa vuonna 2010-2011 saimme Nuorisopolitiittinen ohjelmatyö -kurssilla käsittelyymme luonnoksen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta vuosille 2012-2015. Opiskelijaryhmämme tehtävä oli tutustua luonnokseen ja jättää kommentit sitä valmistelevalle työryhmälle. ”Uskomattoman hieno, tiivis ja selkeä”, muistan silloin ajatelleeni ja olleeni innostunut siitä, että tästä ”laatukäsikirjasta” olisi helppo saada ajatuksia nuorisotyön sisältöjen kehittämiseen omassa kunnassani.

Kaksi vuotta Mikkelistä valmistumiseni jälkeen aloitin opinnot Tampereen yliopiston nuorisotyön ja -tutkimuksen maisteriohjelmassa. Maisteriopintoihin sisältyy vapaaehtoinen kolmen kuukauden harjoittelujakso, jonka tein opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikössä. Lähdin harjoitteluun mielessäni aikaisemmin esittämäni kysymykset, sillä olin utelias ja kiinnostunut kuulemaan, miten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on otettu kunnissa vastaan.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015 on järjestyksessään toinen nuorisolain (72/2006) velvoittama lasten ja nuorten parissa toimiville suunnattu informaatio-ohjauksen väline ja kehittämistyökalu. Kehittämisohjelman tavoitteena on nuorisolain (mt.) hengessä tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista sekä parantaa lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloja. Lisäksi kehittämisohjelman tehtävänä on vahvistaa laaja-alaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015.) Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten valtionohjaus vaikuttaa kunnallisessa nuorisotyössä. Onko sillä ollut vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen, ja jos niin millaisia?

Tutkimukseni lähtökohtana on kunnallisen nuorisotyön ja nuorisopoliittisen ohjelmatyön välisen suhteen tutkiminen. Tutkimuksessa on vahvasti läsnä myös hallintotiede tarjoten näkökulmia ja ajattelumalleja, joihin kunnalliseen nuorisotyöhön vahvasti vaikuttaneet hallinnon muutokset voi liittää. Tutkimus ei kuitenkaan ole puhtaasti hallintotieteellinen, vaan siinä tutkitaan nimenomaan nuorisotyön valtionohjausta. Tutkimus on suunnattu nuorisotyön asiantuntijoille, toimijoille, jotka tuntevat nuorisotyön laajan toimialan joko valtion, kuntien tai kolmannen sektorin näkökulmasta katsottuna.

Valtiollisen ohjelmaohjauksen ja kunnallisen nuorisotyön välisen suhteen tutkiminen on varsin ajankohtaista ja mielenkiintoista, sillä nuorisotyö on jälleen murroksessa ja uuden edessä. Suomen heikentynyt taloustilanne ja valtionosuusleikkaukset vaikuttavat suoraan kuntien toimintaan. Nuorisotyössä eletään epävarmuuden keskellä, ja nuorisotyöntekijöiden mieliin palaavat 1990-luvun lama-ajan uhkakuvat. Lähitulevaisuudessa on lisäksi tulossa kaksi mittavaa uudistusta, joiden vaikutukset kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuteen ovat merkittävät. Opetus- ja kulttuuriministeriö on jo alkanut valmistella uutta nuorisolakia, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2016. Käynnistymässä on myös uuden Lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisohjelman suunnittelu. Sen lisäksi voimassa olevan kehittämisohjelman väliarviointi on parhaillaan tekeillä. Tutkimukseni tuloksista ja johtopäätöksistä on näin ollen hyötyä Nuorisiasiain neuvottelukunnan arviointityötä tekeville työryhmälle sekä ministeriön uutta nuorisolakia ja kehittämisohjelmaa valmistelevalle työryhmälle. Toisaalta tutkimustuloksista ollaan kiinnostuneita myös nuorisotyön kuntakentällä.

Informaatio- ja ohjelmaohjauksen arviointia ja vaikuttavuutta käsittelevää tutkimusta on yleisesti ottaen tehty melko vähän. Aikaisemmat laajemmat tutkimukset kohdistuvat pääasiassa sosiaali- ja terveystoimen informaatio- ja ohjelmaohjauksen arviointeihin. Ensimmäisestä Lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisohjelmasta on tehty jonkin verran arviointeja. Itä-Suomen yliopiston tutkijatohtori Mirja Määttä (2009, 2010, 2011, 2012, 2014) on tutkinut melko laajastikin lasten ja nuorten hyvinvointipoliittikkaa. Hänen lisäksi Nuorisiasiain neuvottelukunta on julkaissut tehtäviinsä kuuluvan Lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisohjelman vuosiarvioinnin (Valtion nuorisiasiain neuvottelukunta 2013) ja Pia Tasanko (Ta-

sanko 2010) on tehnyt ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyön kuntien nuorisotoimen suhteesta lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön. Toisesta Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta ei ole tehty lainkaan laadullista tutkimusta. Toisen ohjelmakauden aikana ei ole tutkittu vielä myöskään paikallistason vaikutuksia. Nämä lähtökohdat huomioiden arvioin, että tälle tutkimukselle on paikkansa tutkimuskentässä.

1.1 Julkishallinnon muutokset ja nuorisopolitiikka

Tutkimuksessani lähestyn aihetta kahden tutkimuksellisen näkökulman kautta. Aluksi perehdyn suomalaisessa julkisessa hallinnossa 1990-luvulla tapahtuneisiin muutoksiin. Uudenlaisen julkisjohtamiseen liittyvän ajattelutavan seurauksena valtionohjaukseen ovat tulleet muun muassa käsitteet: valtionosuusuudistus sekä informaatio- ja ohjelmaohjaus. New Public Management –ajattelulla on muun muassa Tiuhosen (1999) ja Lähdesmäen (2011) tulkintojen valossa ollut merkittävä rooli julkishallinnon uudistamisessa. Tämän uuden New Public Management –ajattelun mukanaan tuoma tehokkuusajattelu on juurtunut osaksi kuntien palvelujärjestelmiä ja vaikuttaa julkishallinnon arvoperustassa vahvasti. (Tiuhonen 1999, 4; Lähdesmäki 2011, 77.)

Liitän julkishallinnon muutoskeskustelun kunnalliseen nuorisotyöhön ja sen seurauksena kunnallisessa nuorisotyössä tapahtuneisiin muutoksiin. Sen lisäksi, että on tärkeä ymmärtää, missä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman juuret ovat, keskeistä tässä tutkimuksessa on nuorisopolitiikka ja siinä tapahtunut kehitys. Nuorisopolitiikka määritellään nuorisolaissa (72/2006) nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiseksi. Petri Pajun (2007) näkemys on, että nuorisopolitiikalla voidaan viitata joko nuorten itsensä toteuttamaan poliittiseen toimintaan ja nuorten kuulemisjärjestelmiin eli ”politics” –nuorisopolitiikkaan tai yhteiskunnan koordinaatioon eli ”policy” - nuorisopolitiikkaan. (Paju 2007, 330.) Nuorisopolitiikalla tarkoitan tässä tutkimuksessa yhteiskunnan toimien koordinoitua järjestelyä nuorten kasvuolojen edistämisen näkökulmasta, eli Pajun käsittein ”policy” -nuorisopolitiikkaa. Julkishallinnon muutokset ja nuorisopolitiikan historia luovat tämän tutkimuksen viitekehyksen. Tämän viitekehyksen kautta tarkastelen Lapsi-

ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman suhdetta kuntatasolla käytävään nuorisopoliittiseen keskusteluun ja ohjaukseen.

Edellä kuvatut tutkimukselliset näkökulmat esittelen luvuissa kaksi ja kolme. Neljännessä luvussa käyn läpi käyttämäni tutkimusmenetelmät ja kuvaan hankkimani tutkimusaineiston sekä sen hankintaprosessin. Syvennyn luvussa pohtimaan hieman myös tutkimukseni eettisiä kysymyksiä.

Kerron tutkimukseni tuloksista tutkimusraportin lopussa. Luku viisi sisältää kunnallisessa nuorisotyössä toimivien asiantuntijoiden näkemyksiä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta ohjausvälineenä. Alaluvuissa kerron ohjauksen myönteisistä puolista sekä siihen liittyvistä kriittisistä näkemyksistä. Työ päättyy johtopäätöksiin ja tulosten pohdintoihin.

1.2 Empiirinen triangulaatiotutkimus

Tutkimukseni on empiirinen tutkimus, jonka tulokset olen saanut menetelmätriangulaatiota (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 141) apuna käyttäen. Tutkimukseeni on osallistunut 191 kunnallisen nuorisotyön johtavaa asiantuntijaa survey-kyselyyn vastaamalla. Kyselyn vastausprosentti on 54. Olen laajentanut tutkimusaineistoa viidellä asiantuntijahaastattelulla. Haastatellut nuorisotyön toimijat edustavat eri kokoisia kuntia eri puolilta Suomea. Lisäksi haastatteluihin osallistuneet valittiin niin, että heidän kyselyvastauksissa esittämänsä näkemykset Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman soveltuvuudesta kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineeksi edustavat sekä myönteistä että kriittistä näkökulmaa. Haastateltavien valintaan vaikuttivat juuri nämä kiinnostavan ristiriitaiset ajatukset. Kuvaan tutkimuksen aineistoa tarkemmin luvussa neljä.

Olen analysoinut tutkimuksen aineistoa tilastollisesti ristiintaulukoimalla eri muuttujia (Heikkilä 1999, 199). Ristiintaulukoimalla halusin selvittää, millainen asenneilmasto eri kokoisissa kunnissa vallitsee, kun puhutaan Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineenä. Avovasta-

uksia ja haastatteluiden tuottamaa aineistoa tarkastelin systemaattisesti aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 106).

Tutkimuksen tulokset luovat varsin positiivisen kuvan Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vaikuttavuudesta, kun asiaa tarkastellaan kunnallisen nuorisotyön näkökulmasta. Sen hyödyllisyydestä kertovat monet tutkimuksessa esille tulevat seikat. Kehittämisohjelmalla on ollut merkittäviä vaikutuksia muun muassa kunnallisen nuorisotyön asiantuntijoiden ammatillisuuden lisääjänä ja nuorisotyön arvostuksen kohottajana. Vaikkei tutkimuksen varsinainen tarkoitus ollutkaan tehdä selvitystä siitä, miten kehittämisohjelma on parantanut lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloja, löytyy tuloksista viittauksia myös tästä. Aineistoesimerkeissä nähdään, kuinka kehittämisohjelma on vaikuttanut nuorisotyöhön suunnattujen resurssien kasvamisen kautta myös nuorten elinoloihin.

Myös ristiriitoja löytyy, kuten aina, kun on kyse valtion ja kunnan ohjaussuhteesta. Kiinnostavaa on huomata, että ne karikot, joihin nuorisopoliittisessa suunnittelussa ja ohjauksessa on törmätty jo 1970-luvulla, luovat haasteita myös tänä päivänä: ”Suunnitelmilla ei kyetty vaikuttamaan nuorten elinoloihin toivotulla tavalla. Suurimmat pulmat aiheutuivat suunnitteluun kohdistuneista ylisuurista odotuksista”, toteaa Juha Vartola 1970-luvun nuorisopoliittista suunnittelua käsittelevässä teoksessaan. (Vartola 1975, 2-5.) Lopuksi voidaankin kysyä, mitä historiasta voisi oppia?

2 NEW PUBLIC MANAGEMENT –AJATTELUN MALLI TAVOITTAÄ SUOMALAISEN JULKISHALLINNON

Suomalaisen julkishallinnon kehittämisen juuret ulottuvat ainakin 1980-luvulle saakka. Hallinnon kehittämisen suuren harppauksen katsotaan lähteneen liikkeelle keväällä 1987 Holkerin hallituksen toimesta (Tiihonen 1999, 4). Euroopasta levisi Suomeen havaintoja, joiden mukaan Ranskassa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa julkisten palveluiden tuottamiseen ei enää ollut varaa. Näissä länsimaisissa hyvinvointivaltioissa julkinen hallinto oli ”ylikuormittunut” ja toimi tehottomasti.

Myös byrokratia oli paisunut liian suureksi, ja kaikkeen tähän tarvittiin kipeästi uudistuksia. (Pollit ja Bouckaert 2011, 6.) Kansalaiset eivät myöskään Suomessa olleet tyytyväisiä julkisiin palveluihin eivätkä kantamaansa verotaakkaan. Muiden maiden esimerkit, Euroopan yhdistymisprosessi ja Suomen kansainvälistymiskehitys vaikuttivat osaltaan voimakkaasti siihen, että julkishallinnon uudistumistoimet otettiin poliittiselle uudistusagendalle Suomessakin. 1990-luvun alun talouden laman myötä julkisten menojen supistaminen katsottiin välttämättömäksi. (Tiihonen 1999, 4; Lähdesmäki 2011, 77.)

Julkishallinnon uudistuksia toteutettiin 1980-luvulla laajasti ja moninaisesti useissa länsimaissa. Hallinnon uudistuksista alettiin myöhemmin käyttää nimitystä New Public Management -reformi, joka käsitti vaihtelevan joukon uudistamishankkeita. (Pollit ja Bouckaert 2011, 6.)

Suomessa uusi julkisjohtamisen konsepti New Public Management on viitoittanut 1980-luvulla alkanutta uudistuslinjaa, jonka vaikutukset ja toteutus ovat jatkuneet valtionhallinnossa ja kuntatasolla vielä 2000-luvullakin. Tehokkuusperiaatteiden toteuttaminen, uudet organisaatiomuodot sekä tulostavasti ja tuottavuuden parantaminen ovat olleet suomalaisessa yhteiskunnassa asioita, joiden toteutumisessa New Public Management -ajattelulla on ollut merkittävä rooli. (Temmes ja Kiviniemi 1997, 18; Stenvall ja Virtanen 2007, 28; Pollit 2003, 27-29.)

New Public Management -ajattelu kritisoi julkista hallintoa viitaten sen tuhlailevuuteen ja tehottomuuteen. Sen vaikutuksesta suomalaisen julkisen hallinnon arvoperusta onkin muuttunut merkittäväällä tavalla tehokkuusperiaatteita korostavaksi. Halu hillitä julkisten menojen kasvua sekä tarve lisätä yksityistämistä ja kilpailuttamista ovat johtaneet siihen, että julkista hallintoa, taloutta ja palvelutuotantoa on alettu tarkastella taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja dynaamisuuden kriteerien kautta. New Public Management on korostanut "value for money" -ajattelua, jonka mukaan verorahoille on saatava parempi vastike ja julkisten palveluiden on oltava laadukkaita ja taloudellisesti tuotettuja. Lisäksi New Public Management-ajattelun lähtökohtana on ollut näkemys, että palveluiden tuottamisessa on huomioitava osallistumiselle avoin demokratia. (Hyyryläinen 1999, 29; Lähdesmäki 2011, 75; Pollit ja Bouckaert 2011, 7.)

1980-luvun loppupuolella ennen julkishallinnon muutoksia suomalainen hallinto-politiikka oli kunnallisen demokratian näkökulmasta Haverin (2011) mukaan tilanteessa, jossa kansalaiset nähtiin alamaisina. Heillä oli mahdollisuus vaikuttaa hallintoon ainoastaan virallista tietä eli äänestämällä vaaleissa. Kunnanvaltuustoilla ei ollut toimivaa vuorovaikutusta kuntalaisten ja ympäröivän yhteiskunnan kanssa, vaan linkki muodostui poliittisen järjestelmän kautta. Haveri (mt.) väittää, että tällainen perinteinen byrokraattinen hallinnon ajattelu loi hyvän pohjan uudistusvaatimuksille ja New Public Management -ajattelulla nähtiin olevan vastaukset näihin haasteisiin. (Haveri 2011, 134.)

Nopeasti kehittyvä informaatioteknologia mahdollisti kuntalaisille uudenlaiset osallistumisen keinot. Asiakasnäkökulmaa ja yhteisön jäsenten omaa aktiivisuutta korostava New Public Management -ajattelu yhdistettynä uusiin Internet-pohjaisiin kommunikaatiojärjestelmiin sai kuntalaiset muun muassa Stokerin (1999) tulkinnan mukaan aivan uudennlaiseen rooliin. (Stoker 1999, 3-5; myös Polit ja Bouckaert 2011, 7.)

2.1 Kunnallishallinnon uudistushankkeet

Julkisen sektorin roolia, ohjausjärjestelmiä, organisaatorakenteita ja -kulttuuria sekä johtamista uudistettiin New Public Management -ajattelun myötä kymmenillä eri hankkeilla. Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 18) tutkimusten mukaan kunnallishallintoon keskeisimmin vaikuttaneita uudistushankkeita ovat olleet tulosohtaus- ja tulosjohtamisuudistus, valtionosuus- ja vapaakuntakokeilu-uudistus sekä liikelaitos-yhtiöittämisuudistus.

Haveri (2002, 9-12) on tutkinut uudistushankkeiden käytännön toteutusta, ja hän mieltää tulospöruusteisen ohjauksen merkinneen arviointikriteerien kehittämistä ja soveltamista. Toisin sanoen toiminnan tavoitteet määriteltiin numeerisesti mitattavaan muotoon ja tehokkuutta kuvattiin näiden mittareiden kautta. Haveri (mt.) ajattelee, että tulosjohtamisuudistus piti sisällään erilaisten uusien palkitsemisjärjestelmien, kuten esimerkiksi tulospalkkausjärjestelmien tai laatustandardien ja

laatukäsikirjojen käyttöönoton. Niin ikään Haverin (mt.) näkemys on, että vapaa-kuntakokeiluun sisältyi mahdollisuus organisoida toimintoja ja hallintoa kunnissa entistä vapaammin. Tämä koski esimerkiksi eri lautakuntien työtä ja tehtäviä.

Kuntatasolla New Public Management –ajattelun malli on kuitenkin kaikkein selkeimmin nähtävissä valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa (Heuru 2000, 280). Valtionosuusuudistus tarkoitti käytännössä sitä, että kustannusperusteisesta valtionosuudesta siirryttiin laskentaperusteiseen valtionosuuslaskentaan. Valtionosuudet eivät enää olleet käyttötarkoitukseltaan ennalta sidottuja, jolloin kunnat saivat itsenäisesti päättää tulonsiirtojen käyttämisestä. Uudistus muutti radikaalisti valtion ja kuntien välistä valtasuhdetta. Samassa yhteydessä myös rahankäytön valvonta lopetettiin. Muutokset lisäsivät kuntien itsemääräämisoikeutta ja toivat vapauksia palveluiden järjestämiseen. (Alavaikko 2006, 43; Virtanen 2000, 385; Haveri 2002, 13; Heuru 2000, 279.)

Virtanen (2000, 385) kokee, että hallinnon muutos tapahtui kuntien hyväksi, kun ne saivat muutosten myötä uudenlaisen itsenäisemmän aseman. Toisaalta Alavaikko (2006) on havainnut, että kunnan asema taloudellisesti vastuullisena, itsenäisenä ja paikallisena toimijana korostui muutosten jälkeen. Kunta ei enää ollut vastuussa tehokkaiden ja taloudellisten palveluiden järjestämisestä valtion keskushallinnolle, vaan kuntalaisille, äänestäjille. Näin ollen kunnasta tuli myös entistä vahvemmin yhteiskuntapoliittinen toimija, ei pelkästään julkisen sektorin kokonaisuuden osa. (Alavaikko 2006, 44, 47-48.)

Haveri (2002, 9; 2011, 137) uskoo, että näiden johdonmukaisten uudistushankkeiden visionäärisenä tavoitteena oli luoda taloudellisesti ja tehokkaasti toimiva, itseohjautuva ja byrokratiaa vieroksuva kunnallishallinto. Kaikilla hallinnontasolla tähdättiin lisäksi kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon julkisuuden vahvistamiseen.

New Public Management –ajattelu ei Suomessa johtanut kuitenkaan aivan toivottuihin muutoksiin. Kuntien autonomian vahvistuessa niiden toimintatavat erilaisuivat ja valtion kontrolli kunnista heikkeni. Samalla alkoi esiintyä ongelmia kuntien palveluiden järjestämisessä, ja julkisuudessa lisääntyi keskustelu epätasa-

arvosta ja kuntien huonosta palvelukyvystä. Haveri (mt.) toteaaakin, että kuntien itsehallinnon vahvistaminen sisälsi jo siemenen seuraavasta uudistuksen suunnasta, eli koordinaation ja kontrollin palauttamisesta. (Haveri 2011, 137, 142.)

Pollit ja Bouckaert (2011) sekä Haveri (2002) uskaltavat esittämään, että New Public Management –ajattelu on vakiintunut johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi hallinnon uudistuksia ohjaavaksi ajattelumalliksi, etenkin länsimaissa. Näin siitäkin huolimatta, että sen mallin mukaisia kehittämisideoita ja toimintamalleja sovelletaan eri tavalla niin Suomessa kuin muissakin maissa. (Haveri 2002, 5.) Pollit ja Bouckaert (2011, 9) uskovat, että ajattelumalli on sisäistetty maailmanlaajuisesti ja se on saanut avainroolin monissa puolueohjelmissa.

2.2 Valtionohjaus kuntatasolla

Valtionohjaus on Heurun (2000, 141) tulkinnan mukaan monilla tasoilla ja mekanismeilla toteutettua valtion tahdon ilmaisua ja strategista ohjausta. Heinämäki (2012, 89) on puolestaan kuvannut ohjausta erilaisiin hallinnollisiin ratkaisuihin kytkeytyväksi, monimuotoiseksi toiminnaksi, jota strategisesti ajateltuna voidaan pitää muun muassa yhteiskunnan tarpeiden tunnistamisena. Heinämäki (mt.) ajattelee, että tulevaisuuden näkemysten ja suunnan sekä selkeiden tavoitteiden asettaminen kuuluvat myös keskeisesti valtionohjaukseen.

Valtion ohjausta voidaan lähestyä myös hallinnan näkökulman kautta. Hallinnalla voidaan tarkoittaa yksinkertaisimmillaan erilaisia vallanharjoittamisen tapoja, joilla pyritään ohjaamaan yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden käyttäytymistä. (Satka ym. 2011, 12.)

Ohjaus kuuluu politiikan toteuttamiseen olennaisena osana. Sen avulla demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen hallintoa ohjataan toteuttamaan politiikkaa tai ohjelmaa tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään nimenomaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Ohjausta tehdään ohjausvälineillä, joita voidaan luokitella eri tavoin, esimerkiksi jakamalla keinot normeiksi

hin, taloudellisiin keinoihin ja informaatio-ohjaukseen. (Oulasvirta ym. 2002, 16; Stenvall ja Syväjärvi 2006, 17.)

Lennart Lundquistin (1971) ohjausmalli ja ohjausmuotojen jaottelu tarjoaa lähtökohdan valtion keskeisten ohjausmuotojen tarkastelulle. Hyvinvointipalveluiden (sivistyspalvelut sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut) näkökulmasta katsottuna valtion keskeisimpiä ohjausmuotoja ovat normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus. (Avaan nämä käsitteet tarkemmin luvuissa 2.2.1-2.2.4.) Näiden lisäksi ohjauksen muotoina pidetään usein myös valvontaa, asiakasohjausta sekä ohjelma- ja hankejohtamista. Selkeitä ohjauksellisia elementtejä pitävät sisällään myös tutkimus, arviointi, kehittäminen ja konsultointitoiminta, koulutus sekä laatutyöskentely ja hyvien käytäntöjen edistäminen. (Lundquist 1971, 28-29; Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008, 2.)

Kuntien päätösvalta palveluiden järjestämisessä kasvoi, kun valtionosuusjärjestelmä New Public Management –konseptin omaksumisen myötä uudistui. Kunnat saattoivat kunnallisen itsehallinnon puitteissa järjestää palvelunsa haluamallaan tavalla. Sen seurauksena syntyi tarve kehittää uudenlaisia valtionohjauskeinoja. Normiohjauksen tilalle tai osittain sitä korvaamaan tuli informaatio-ohjaus. (Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008, 3.) Alavaikko (2006, 44, 55) toteaa, että vanhasta perinteisestä järjestelmästä onkin enää jäljellä lait, jotka velvoittavat kuntia edelleen. Poliittika voidaan hänen mukaansa ymmärtää nykyään ohjelmalliseksi, ajallisesti rajatuksi toiminnaksi, johon liittyy aina arviointi. Haasteen käytännön työhön muodostavat lakien väljät määrittelyt siitä, mikä on lain vaatima palveluiden järjestämisen taso.

2.2.1 Normiohjaus

Suomessa normiohjaus oli perinteinen ja keskeinen kuntien ohjausmuoto aina 1980-luvun lopulle saakka. Valtio normitti kuntia palveluiden tuottamisen tavasta ja sisällöistä. Vastuu kansalaisten hyvinvoinnista oli valtiolla, mutta kunnat toteuttivat niille säädettyjä hyvinvoinnin parantamiseen tähtäviä tehtäviä. Lakisääteisiin tehtäviin kunnat saivat valtiolta valtionosuutta. (Heuru 2000, 128-129.)

Normi- eli säädösohjaus tarkoittaa siis lakeja, asetuksia ja määräyksiä sekä näissä säädelyä ohjausta. Normit velvoittavat yleensä toiminnasta vastuussa olevaa organisaatiota tai henkilöä toimimaan tietyllä tavalla. Lainsäädäntö on yleensä täsmällistä ja määriteltyä, eikä se jätä vaihtoehtoja. (Heinämäki 2012, 92.)

Nuorisotyön toimialalla keskeisin laki on vuonna 2006 voimaan tullut nuorisolaki (72/2006), joka koskee kaikkia alle 29-vuotiaita. Nuorisolain tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. (Aaltonen 2009, 24.)

Toinen nuorisotyötä määrittelevä laki on vuonna 2007 uudistettu lastensuojelulaki (417/2007), jonka tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Muun muassa lastensuojelulain 2 ja 7§ velvoittavat lasten ja perheiden kanssa toimivia viranomaisia tukemaan vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään sekä edistämään lasten ja nuorten hyvinvointia. (www.finlex.fi)

Normiohjaus on Heinämäen (2012) väitöstutkimuksen mukaan herättänyt paljon keskustelua ohjauksen oikeasta tasosta. Myös Alavaikko (2006) on kiinnittänyt huomiota samaan ongelmaan. Normiohjauksen vahvuuden vaihdellessa kunnat voivat säästää ja/tai hankkia ulkopuolista rahoitusta niin halutessaan. (Alavaikko 2006, 44; Heinämäki 2012, 93.) Tämä on koettu ja nähty myös kunnallisessa nuorisotyössä.

Nuorisotyötä säätelevänä lakina nuorisolaki (72/2006) on koettu väljäksi. Esimerkiksi kunnallisen nuorisotyön näkökulmasta laki ohjaa melko löyhästi ja siten antaa vapaat kädet työn toteuttamiselle. Nuorisolain 3 luvun 7§:ssä sanotaan, että nuorisotyö ja nuorisopolitiikka kuuluvat kunnan tehtäviin ja niiden toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt.

Lakitekstissä kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan luetellaan kuuluvaksi nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neu-

vontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot. (Nuorisolaki 72/2006.)

Tällainen väljyys ja laajuus antaa suuntaviivoja nuorisotyölle ja -politiikalle, mutta kunnat voivat itse päättää, mitä nuorisotyön palveluja ne tarjoavat ja miten ne järjestävät palvelut ja niihin liittyvän hallinnon. Nuorisotyön palvelutasolle ei ole olemassa ”tasovaatimuksia”. (HE 28/2005, 8.)

2.2.2 Resurssiohjaus

Resurssiohjausta on käytetty sekä normiohjauksen että informaatio-ohjauksen rinnalla. Se tarkoittaa esimerkiksi rahoitusta tai avustuksien jakamista kunnille. Ennen valtionosuusuudistusta valtionosuudet eli tulonsiirrot valtion keskushallinnolta kunnille kulkivat lääninhallitusten kautta. Lääninhallitukset valvoivat ja tarkastivat, että kunnat käyttivät valtionosuudet tarkoituksenmukaisella tavalla. Määrärahan uudelleen kohdennusta ei voinut edes sektorin sisällä tehdä. (Alavaikko 2006, 41; Heinämäki 2012, 95.) Nykyisin resurssiohjaus näkyy kunnissa merkittävimmin laskentaperusteisena valtionapujärjestelmänä. Sen avulla valtio osallistuu kunnallisten palveluiden rahoittamiseen. (Uoti 2003, 58.)

Kunnallista nuorisotyötä rahoittavat sekä kunnat että opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö maksaa kunnille opetus- ja kulttuuripalveluiden järjestämisestä aiheutuviin käyttökustannuksiin laskennallisten perusteiden mukaan. Valtionosuudet perustuvat laskennallisiin yksikköhintoihin, joiden mukainen rahoitus maksetaan toiminnan ylläpitäjälle, sekä kunnan asukaskohtaiseen rahoitusosuuteen, joka vähennetään kunnan valtionosuutta maksettaessa. Merkittävä osa nuorisotyön rahoituksesta tulee Veikkauksen tuotoista, veikkausvoittovaroista. Veikkausvoittovarot jaetaan valtion talousarvion kautta opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle; taiteelle, urheilulle, tieteelle ja nuorisotyöhön. Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia nuori-

sotyöhön muun muassa erilaisten hankkeiden toteuttamiseen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö)

Resurssiohjauksen ongelmana on etenkin 1990-2000-luvuilla nähty se, että 1990-luvun alun laman jälkeen ei valtion määräraha kuntien palveluiden hoitoon ja kehittämiseen ole juurikaan kasvanut, vaikka lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet. Taloudellinen taantuma ja valtiontalouden säästöpainet heikentävät merkittävästi resurssiohjauksen mahdollisuuksia. (Heinämäki 2012, 95.)

2.2.3 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksen keskeinen piirre on, että valtio tarjoaa eri tasoisia tieto- ja asiantuntijapalveluita kuntien käyttöön. Kunnat ja niiden alaiset laitokset ja ammattiryhmät käyttävät saamaansa tietoa sen mukaan kuin katsovat tarpeelliseksi. (Haveri 2011, 142.) Ohjauksen kohteena olevaan toimijaan pyritään siis vaikuttamaan tietoa jakamalla ja välittämällä. Jaettava tieto voi olla faktojen lisäksi suosituksia ja arvotyyppistä informaatiota. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 14.)

Muita informaatio-ohjauksen välineitä voivat olla esimerkiksi koulutus, kehittämishankkeiden yhteydessä syntynyt tieto, oppaat, suositukset ja julkaisut. Informaatio-ohjauksena voidaan pitää myös hallituksen ja ministeriöiden asiakirjoihin ja ohjelmiin sisältyviä tavoitteita ja linjauksia, jotka kertovat siitä, mitä kulloinkin pidetään tärkeänä ja keskeisenä. (Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008, 4.) Valtion informaatio-ohjauksena voidaan pitää lisäksi periaatepäätöksiä, jotka ohjaavat ministeriöitä luomaan laatusuosituksia. Nämä suositukset toimivat keskushallinnon ohjeina kunnille ja muille paikallistason toimijoille määrittäen poikkihallinnolliset tavoitteet sekä raamittaen sitä, miten palveluita pitäisi järjestää ja tuottaa. (Alavaikko 2006, 44.)

Tällainen valtion periaatepäätökseen nojaava laatusuositus on opetus- ja kulttuuriministeriön laatima Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015.

Kehittämishjelma perustuu Jyrki Kataisen hallitusohjelman linjauksiin ja sisältää niin valtakunnalliset, poikkihallinnolliset nuorisopoliittiset tavoitteet kuin aluehallintovirastojen ja kuntien nuorisopoliittisen ohjelmatyön suuntaviivatkin. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishjelma 2012-2015, 10.)

Informaatio-ohjausta pidetään sekä käsitteenä että tuloksiltaan hieman hajanaisena ja epäselvänä, osittain jäsentymättömänä ja ristiriitaisenaakin. Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi (2006, 15) lähtevät siitä, että informaatio-ohjaus on luonteeltaan suullista tai kirjallista ja sitä voi kehittää ja jäsentää kolmesta näkökulmasta: perinteisen ohjaus-ajattelun, viestinnän sekä tiedon hallinnan ja johtamisen näkökulmista. Informaatio-ohjaukseen ei sinällään liity määräyksiä eikä pakottavia velvoitteita tai sanktioita, vaan se on luonteeltaan ei-sitovaa ja suostuttelevaa. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 17.) Informaatio-ohjauksella ei myöskään ole valtaa, vaan se voi ainoastaan tarjota aineksia ja ideoita niiden käyttöön, jotka asioista päättävät (Virtanen 2000, 386).

Informaatio-ohjauksen vaikutus voi olla suora tai välillinen. Saamansa informaation perusteella kuntatoimija voi muuttaa tai jatkaa toimintaansa tai havahtua tunnistamaan ongelman ja kehittämiskohteen. Usein voi olla kuitenkin vaikea sanoa, mikä kehittämistoiminnassa on ollut valtion kuntiin kohdistuvan informaation vaikutusta. Kuinka paljon muutos johtuu vaikkapa toimijoiden omasta aktiivisuudesta, muutosten toteuttamiskyvystä tai ulkoisista tilannetekijöiden vaatimuksista, kuten taloudellisesta ahdingosta. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 18-19.)

Suomessa on informaatio-ohjausta ja sen toimivuutta pohdittu erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön toimialueella. Sosiaali- ja terveyssektoria onkin pidetty edelläkävijänä uusien informaatio-ohjauksen muotojen kehittämisessä. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 15.) Merkille pantavaa tämän tutkimuksen lähdeaineistoon tutustuessa oli se, että tutkimustietoa sekä informaatio-ohjauksesta että ohjelmaohjauksesta oli paljon olemassa nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta katsottuna. Siksi keskeiset tutkimuksessa käytetyt aihetta käsittelevät lähteet koostuvatkin niistä.

Stenvall ja Syväjärvi (2006, 21-22) jäsentävät informaatio-ohjauksen viestinnällisestä näkökulmasta seuraavasti: "Informaation lähettäjällä, esimerkiksi ministeriöllä on sanoma, joka on tarkoitus välittää vastaanottajalle, vaikkapa kuntatoimijoille." Ohjauksessa korostuu viestintä ja dialogin merkitys. Tutkijat (mt.) puhuvatkin yhdessä ajattelemisen taidosta ja viittaavat tutkimuksessaan myös kommunikaatioperiaatteen toteutumiseen. He tarkoittavat prosessia, jossa valtion ja kuntien toimijat vuorottelevat tasavertaisina tiedonlähteinä ja vastaanottajina, myös valmisteilla olevista asioista keskustellen. Kommunikaatioperiaatteen toteutuessa informaatio-ohjauksessa vaihdetaan tietoa ja keskeiset toimijat oppivat ajattelemaan yhteisellä tavalla.

Informaatio-ohjauksen onnistumisen kannalta yhdessä ajattelemisen taito ja vuorovaikutuksellinen dialogi ovatkin keskeisiä tekijöitä. Kaksisuuntainen tiedonkulku kuntien ja valtion välillä on merkityksellistä, sillä se tukee kehittämisprosesseja ja lisää verkostoitumista. On tärkeää, että kuntatason olosuhteista ja palveluiden tilasta välittyy tieto valtakunnalliselle tasolle ja vastaavasti valtakunnallinen tieto kulkeutuu paikalliselle tasolle. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 22.)

Tiedon hallinnan ja johtamisen näkökulma nousee esiin, kun tutkijat (mt.) pohtivat tiedon suhdetta informaatio-ohjaukseen. He toteavat, että informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuus perustuu käsitykseen, että organisaatiot toimivat tiedon varassa. Tiedon voidaan ajatella julkisessa hallinnossa olevan tietämystä faktoista, arvoista ja ideoista, jotka auttavat toteuttamaan asioita. Informaatio-ohjaus on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän toiminnassa noudatetaan tieto-organisaatioiden ja johtamisen periaatteita. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 22.)

Onnistuneen ohjauksen kriteereinä Stenvall ja Syväjärvi (mt.) pitävät muun muassa Geldersiin (2005) viitaten selkeitä ja vakaita tavoitteita, kykyä mitata toteutusta ja lopputulosta sekä riittävää aikaa tavoitteiden toimeenpanolle. He väittävät myös, että mitä tiiviimmin ohjaus on osa toimeenpanoa, sitä vaikuttavampaa se on. Toisin sanoen julkisen politiikan toteutuksessa ei tulisi nähdä pelkästään päätöksentekovaihetta ja toteutusvaihetta, vaan näiden tulisi liittyä toisiinsa. Ohjauksen keinovalikoimaa tulisi jo tavoitteita asettaessa ja toimenpiteitä toimeenpantaessa miettiä tarkasti. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 30.)

Viime vuosina informaatio-ohjaus on tullut entistä tärkeämmäksi. Varsinkaan pienet kunnat eivät näytä selviytyvän niille asetetuista vaatimuksista, eivätkä kunnat toimi palveluiden järjestämisessä ministeriöiden toiveiden mukaan. (Lähteinen 2005, 13.) Virtasen (2000, 385) näkemys on, että valtio pyrkii informaatio-ohjauksella kuromaan takaisin 1990-luvulla menettämäänsä ohjausvaltaa. Hän pitää välttämättömänä, että ministeriöt tekevät jotain vastatakseen kansalaisten odotuksiin. Kansalaiset odottavat yhä, että 1990-luvulla pahasti rapistumaan päässeiden peruspalveluiden tasoa kohennettaisiin ja että valtio puuttuisi kovalla kädellä kuntien laiminlyönteihin, tavalla tai toisella.

Julkisessa keskustelussa informaatio-ohjauksesta on esitetty myös kriittisiä käsityksiä. Niiden mukaan informaatio-ohjaus ei aina ole riittävän tehokas ohjausmuoto kuntien ohjaamiseksi. Ongelmaksi on esitetty lisäksi informaatio-ohjauksen koordinoimattomuutta, sillä sen toteutus on hajaantunut lukuisiin verrattain itsenäisesti toimiviin yksiköihin valtion keskushallinnossa. (Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008, 5; Stenvall ja Syväjärvi 2006, 21.) Lisäksi informaatio-ohjaus uusine työvälineineen (ohjelmat, laatusuositukset ja tavoite- ja toimintaohjelmat) eivät Teperin (2004, 20) mukaan vahvista palvelujen kohdentumista oikeudenmukaisesti. Siirtyminen informaatio-ohjauksen tavoitteisiin ja suosituksiin on tuottanut uuden haasteen: miten seurata, valvoa ja arvioida kuntien toimintaa ilman perustana olevia normeja?

2.2.4 Informaatio-ohjauksesta ohjelmaohjaukseen

Hallinnon kehittäminen on monimutkaista ja aaltoilevaa liikettä. Haveri (2011, 133) kuvailee uudistamista heiluriksi, jossa uudistusten energia syntyy vastavoimana edellisille.

Informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuuden tarpeellinenkin kyseenalaistaminen on johtanut siihen, että jälleen uusi valtionohjausmuoto on ottanut valtiokuntasuhteessa vahvasti jalansijaa. Ohjelmaohjausta pidetään informaatio-ohjauksesta kehitettynä 2000-luvun ohjausmuotona. Merkittävänä siirtymänä in-

formaatio-ohjauksesta ohjelmaohjaukseen voidaan sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla pitää ensin terveydenhuollon ja hieman myöhemmin sosiaalihuollon kansallisten kehittämisohjelmien käynnistämistä. Uusi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE), on arvioiden mukaan vastannut useisiin informaatio-ohjauksen kehittämistarpeisiin. Ohjelmaohjauksessa ohjauksen sitovuusastetta on vahvistettu, kun valmistelu ja toteutus ovat tapahtuneet vuorovaikutuksessa kentän toimijoiden kanssa. Lisäksi toimenpiteitä on konkretisoitu ja niiden toimeenpanoa ja seuranta suunniteltu aikaisempaa tarkemmin. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksella (ent. STAKES, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus) nähdään olevan KASTE -ohjelman toimeenpanossa keskeinen rooli. (Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008, 5; Heinämäki 2012, 84.)

Valtionohjaukseen on ohjelmaohjauksen myötä otettu entistä vahvemmin mukaan uuden vuosituhannen ohjauskulttuurille ominainen piirre, vuorovaikutteisuus. Kansalaisten ja palveluja tarvitsevien asiakkaiden oikeudet on nostettu kehittämissuunnan keskiöön. Tämä muutos on linjassaan New Public Management -ajattelun kanssa sen korostaessa asiakasnäkökulmaa ja avointa demokratiaa (Stoker 1999, 3-5). Ohjelmatyötä on lisäksi kehitetty siten, että se on kytketty aiempaa vahvemmin poliittiseen päätöksentekoon, resursointiin ja toteutuksen seurantaan. (Heinämäki 2012, 104.) Ohjelmaohjaus siis eroaa informaatio-ohjauksesta siinä, että ohjelmiin on kirjoitettu aiempaa tarkemmin saavutettava tavoite sekä keinot (Lundquist 1971, 29).

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on osoitus ohjelmallisen kehittämisen rantautumisesta myös nuorisotyön toimintasektorille. Kehittämisohjelman valmistelussa ja toteutuksessa on löydettävissä sekä informaatio-ohjaukselle että ohjelmaohjaukselle tyypilliset piirteet. Ohjelma on kytketty vahvasti poliittiseen päätöksentekoon sen tavoitteiden liittyessä suoraan nuorisolakiin (72/2006) sekä oman aikansa hallitusohjelmaan (Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, 22.6.2011).

Sen lisäksi Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa näkyy vahvasti vuorovaikutteisuus. Valmistelun yhteydessä lapsi- ja nuorisotoimijoiden näkemyksiä kysyttiin ja lapsia ja nuoria kuultiin erilaisilla foorumeilla. (Lapsi- ja

nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 4.) Myös toteutumisen seuranta toteutetaan vuorovaikutuksessa nuorisotyön toimijoiden kanssa. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteista ja toimenpiteistä kerron tarkemmin luvussa 3.3.

Määttä ja Eriksson (2014, 1) ovat tutkineet ensimmäisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelu- ja toteutusprosessia. Heidän näkemyksensä on, että strategisesta ohjelmaohjauksesta on tullut keskeinen valtionohjauksen hallintomekanismi. Sosiaali- ja terveyssektorin lisäksi ohjelmaohjausta toteutetaan myös muilla hyvinvointisektoreilla. KASTE -ohjelman ja Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kaltaisia ohjelmia on löydettävissä myös opetuksen ja tutkimuksen puolelta. Määttä (2010) on arvioinut, että nykyinen ohjaus tavoittelee verkostopolitiikkaa; rajojen ylittämistä ja voimavarojen yhdistämistä. Mutta koska kuitenkin on niin, että jokaisella toimialalla on omat ohjelmansa tavoitteineen ja toimenpiteineen, herää epäily voimavarojen yhdistämisestä ja todellisen verkostoitumisen mahdollisuuksista. Jokainen sektori tavoittelee kuitenkin omien ohjelmiansa toteutumista. Näin on siitä huolimatta, että ohjelmatyössä painottuvat Määtän (mt.) mukaan lasten ja nuorten palvelujen koordinointi sekä moniammatillisen yhteistyön kehittäminen. (Määttä 2010, 243.)

3 HALLINNON UUDISTUSHANKKEIDEN VAIKUTUKSEN KUNNALLISESSA NUORISOTYÖSSÄ

Kunnallisella nuorisotyöllä on koko sen historian ajan tarkoitettu ennen kaikkea nuorison vapaa-ajan käyttöön kohdistuvaa aikuisten ja ”yhteiskunnan” ohjaamaa kasvatusta, sopeuttamista ja kontrollointia. Kuntien nuorisotyönä tunnettu nuorisotyö on ollut perusluonteeltaan ennaltaehkäisevää, täydentävää sekä palvelevaa toimintaa, johon on liittynyt vahvasti jännite nuorten oman toiminnan sekä aikuisten ohjaaman toiminnan välillä. Nuorisotyön on toisaalta ajateltu ”pelastavan” nuoret heitä uhkaavilta vaaroilta sekä kasvattavan heidät aktiivisiksi paremman tulevaisuuden kansalaisiksi. Toisaalta vapaaehtoisuuteen perustuva nuorisotyö on

ilmentänyt nuorten omia pyrkimyksiä. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 54; Kurikka 1999, 10.)

Kunnalliset nuorisotoimet tuottavat tänä päivänä pääasiassa perusnuorisotyönä tunnetut palvelut. Perusnuorisotyössä on kyse kasvatuksesta, nuorten ohjaamisesta ja tukemisesta yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi. Toimintamuotoja on paljon avoimesta nuorisotilatoiminnasta, koulunuorisotyöstä ja loma-aikojen toiminnoista lähtien etsivään nuorisotyöhön ja nuorten työpajatoimintaan saakka. Valtio on asettanut toimialalle neljä päätulosaluetta, jotka ovat nuorten sosiaalinen vahvistaminen¹, aktiivisen kansalaisuuden edistäminen², nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen sekä paikallisen ja alueellisen nuorisotyön parantaminen nuorisotyötä ja -politiikkaa kehittämällä. (Allianssi 2014, 59, 65.)

New Public Management -ajattelun mukanaan tuomat uudistushankkeet ja toimintamallit ovat vaikuttaneet monella tavalla kunnalliseen nuorisotyöhön. Tulospohjainen ohjaus herätti kuntien nuorisotoimet pohtimaan tehokkuutta kuvaavien mittareiden kehittämistarpeita, ja osa kunnista kiiruhti jopa tuotteistamaan nuorisopalveluitaan (Paakkunainen ja Suurpää 2011, 7). Kunnalliseen nuorisotyöhön rantautuivat käsitteet laatukäsikirja, tulospalkkausjärjestelmä sekä ”taloudellisesti tuotetut nuorisopalvelut”. Nuorisotyötä kuvaavien tunnuslukujen kehittämistarpeet ovat edelleen ajankohtaisia. Käynnissä on valtakunnallinen kehittämis- ja tutkimushanke (Gretschel 2014) nuorisotyön tunnuslukujen luomiseksi.

Merkittävimmin New Public management -ajattelumalli on näkynyt kuitenkin nuorisotyön resurssiohjauksessa. Ennen valtionosuusuudistusta kunnille maksettiin nuorisotyön määrärahoja aiheutuneiden kustannusten perusteella. Valtionosuus kohdistettiin muun muassa nuorisotyöntekijöiden palkkaukseen ja nuorisoyhdistysten tukemiseen. Valtionosuusuudistuksen myötä kuntien nuorisotyötä alettiin tukea nuorisotyölain (235/1995) ja kuntien kulttuuri- ja sivistystoimen valtionosuuslain (728/1992) perusteella asukaskohtaisesti laskettavan markkamäärän mukaisesti. Rahaa ei enää ”korvamerkitty” mihinkään käyttötarkoitukseen, ja pää-

¹ Sosiaalisella vahvistamisella tarkoitetaan nuorille suunnattuja toimenpiteitä elämäntaitojen parantamiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. (Nuorisolaki 72/2006.)

² Aktiivisella kansalaisuudella tarkoitetaan nuorten tavoitteellista toimintaa kansalaisyhteiskunnassa. (Nuorisolaki 72/2006.)

tösvalta palvelujen tuottamisesta siirtyi paikallistasolle. Varsinkin pienissä kunnissa nuorisotyön viranhaltijat olivat huolissaan nuorisopalveluiden asemasta. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 39; Saukkonen 1997, 24.)

Nuorisotyön määrärahojen pitkään jatkunut kasvu loppui vuonna 1992. Laman ja valtionosuusuudistuksen yhteissummana joka kolmas nuorisotyön viranhaltija saikin kokea karvaasti, kuinka kunnassa luovuttiin yhdestä tai useammasta nuorisotyöntekijän virasta. Kunnat vetosivat säästöihin tai käyttivät rahat muihin tarkoituksiin. (Silvennoinen 2001, 95.)

New Public Management –ajattelumallin toteuttaminen yhdessä romahtaneen valtion talouden kanssa heikensivät merkittävästi kunnallisen nuorisotyön asemaa. Kontrollin puute ja kuntien saamat oikeudet vapauttivat kunnat järjestämään lautakuntahallintonsa haluamallaan tavalla. Muutokset vaikuttivat peruuttamattomasti paikallistason päätöksentekorakenteisiin ja tätä kautta myös kuntien nuorisotoimien hallintoon. Valtaosa kunnista luopui itsenäisistä nuorisolautakunnista, ja nuorisotoimen hallinnonalan päätöksenteko siirrettiin suurempiin ja tehtäväalueeltaan selvästi aiempaa laajempiin lautakuntiin. (Saukkonen 1997, 24, 33, 141.)

1990-luvun alun syvän talouslaman aikaan talouden säästökohteita etsittäessä pohdittiin, kuuluvatko kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut oikeastaan lainkaan kunnan tehtäviin. Taloudellinen niukkuus valtion tasolla vaikutti suoraan kuntien talouteen, jolloin koko nuorisotoimialaa arvioitiin uudelleen. Kunnissa mietittiin palveluiden tärkeysjärjestystä ja tarpeellisuutta, ja koko nuorisotyön olemassaolon ehtoja koeteltiin. Odotukset nuorisotyötä kohtaan olivat nuorten kasvu- ja elinoloja parantavana toimialana kasvaneet, mutta varoja niiden toteuttamiseen liikenä entistä vähemmän. (Saukkonen 1997, 141.)

Hallinnon uudistuksen yhtenä tavoitteena oli toiminnan tehostaminen yhteistyön kautta. Tämä edellytti myös nuorisotoimen ja muiden nuorten parissa toimivien sektoreiden yhteistyön lisäämistä nuorten elinolojen parantamiseksi. Nuorisotyön vanhat rakenteet ja totuttu sektoripohjainen toimintatapa muuttui, kun nuorisotyö hakeutui yhteistyöhön muiden hallinnonalojen, kuten esimerkiksi sosiaali- ja kou-

lutoimen kanssa. Lisäksi nuorisotyön piti kiristyneen taloustilanteen varjossa kehittää uusia työmuotoja. Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukeminen kävi entistä tärkeämmäksi, eivätkä vapaa-ajan täytteeksi tarjotut harrastemahdollisuudet enää riittäneet. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 38; Saukkonen 1997, 145.)

Hallinnon uudistushankkeet loivat nuorisotyöhön myös uudenlaisia mahdollisuuksia. Uudistusten myötä kuntien saama itsemääräämisoikeus ja vapaus mahdollistivat paikallisen nuorisotyön ja nuorten elinolojen kehittämisen. Taloudellinen niukkuus pakotti miettimään eri nuorisotyön toimintojen tarpeellisuutta. Nuorisotyön toimintoja kyseenalaistettiin rohkeasti ja tilalle mietittiin uusia toimintamuotoja. (Saukkonen 1997, 146.) Lisäksi uusi hallintojärjestelmä innoitti erilaisten politiikkaohjelmien luomiseen. Petri Paju (2007, 334) väittääkin, että 1990-2000 lukujen vaihteen molemmin puolin on esimerkiksi kunnille, seutukunnille ja maakunnille laadittu satamäärin erilaisia lapsi- ja nuorisopoliittisia ohjelmia.

3.1 Valtionohjaus nuorisotyössä

Nuorisotyön valtiollisen ohjauksen muodostavat normi-, informaatio- ja resursiohjaus sekä asiantuntijaorganisaatioiden ohjaus- ja vaikuttamistyö. Määttä ja Tasanko (2012, 23) kuvailevat kansallisen ohjauksen ja nuorisotyön ammatillisen itseymmärryksen suhdetta varsin symbioottiseksi. He ovat sitä mieltä, että nuorisotyön ammatillinen itseymmärrys tarvitsee kansallista ohjausta oman tehtävänsä kirkastamiseksi, ja kansallinen ohjaus puolestaan tarvitsee nuorisotyön näkemyksiä antaakseen legitiimiä ja hyödyllistä ohjausta. Määttä ja Tasanko (mt.) korostavat lisäksi, että nuorisotyötä ohjatakseen valtio tarvitsee myös käytännössä rakentunutta tuntemusta kuntien toiminnasta. Tämän tulkinnan mukaan nuorisotyöllä ja valtiolla tulisi siis olla taito ajatella yhdessä ja toimia kommunikaatioperiaatteen mukaisesti. (ks. luku 2.2.3; Stenvall ja Syväjärvi 2006, 21-22.)

Nuorisotyön valtiollinen ohjaus on jakautunut eri ministeriöihin. Ohjauksen perustan muodostavat lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) normiohjaukseen perustuvat suunnitteluvälitteet, joiden koordinaatiosta vastaavat sekä sosiaali- ja terveysministeriö että opetus- ja kulttuuriministeriö. Lastensuojelulais-

sa kuntia velvoitetaan laatimaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä sekä lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä koskeva suunnitelma. Nuorisolaissa puolestaan säädetään nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta, joka sisältää muun muassa kuntien nuorisopoliittiset tavoitteet ja suuntaviivat. Suunnitteluvelvoitteiden keskeinen ero on, että nuorisolaki velvoittaa valtioneuvostoa nuorisopoliittiseen ohjelmatyöhön, kun lastensuojelulaki velvoittaa kuntia lastensuojelua koskevaan suunnitteluun. Molempien suunnitelmien päämääränä on kuitenkin kehittää lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloja tarkastelemalla palvelukokonaisuuksia yli hallintokuntarajojen. (Määttä ja Väänänen-Formin 2009, 63.)

Nuorisolain mukaisen nuorisopoliittisen kehittämisohjelman tavoite on toimia erityisesti ministeriöiden välisen poikkihallinnollisen työn edistämisen välineenä ja yhteistyön perustana. Tavoitteena on lisäksi yhdistää valtionhallinnossa eri hallinnonalojen koordinaatiota niin, että eriytyneet ohjausjärjestelmät eivät asettaisi liian suuria haasteita lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen kunnissa. Tavoite palvelee kuntien toiveita, sillä niissä kansalliselta ohjaukselta kaivataan nimenomaan järkiperäistä ja eri ministeriöiden välillä yhteen sovitettua ohjausta, joka tunnustaa eri ikäkaudet, toimijakohtaiset intressit ja politiikkalohkojen erilaiset perinteet. (Määttä ja Tasanko 2012, 24; Määttä ja Väänänen-Formin 2009, 70-76.)

Määttä ja Tasanko (2012)³ toteavat, että kunnissa valtionohjaus on näyttäytynyt sirpaleisena ja kunnat ovat joutuneet pohtimaan, mihin kaikkeen he ehtivät ja pysyivät vastaamaan. Haasteena kuntaohjauksessa on nähty myös yhteistyön vakiintumattomuus ja koordinaation puute sekä käsitteellinen monitulkintaisuus (Cederlöf 2011, 38). Tästä huolimatta kansallisen ohjauksen on koettu Määtän ja Tasangon (mt. 27) arvion mukaan tuottavan kuntatasolle myös hyötyjä. Valtakunnallisten ohjelmien on koettu nostavan kunnissa lasten ja nuorten asioita esille, jättevöittävän kuntien omia ohjelmia sekä antavan perusteluita virkamiesten resurssi-vaateille. Nämä tulkinnat ovat samansuuntaisia myöhemmin esiin tulevien omien tutkimustulosteni kanssa.

³ Määtän ja Tasangon näkemykset perustuvat viiden kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia tekevien johtavien viranhaltijoiden (N=20) ryhmähaastatteluaineistoon vuosilta 2008-2009.

3.2 Nuorisopolitiikan kehitys valtionhallinnossa

Nuorisopolitiikan historiallisen kehityksen kuvaaminen on keskeinen osa tätä tutkimusta, koska tutkimuksen kohteena on nuorisolain (72/2006) määrittämän nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Nuorisopolitiikka on vuosikymmenten saatossa, aina 1940-luvulta saakka merkinnyt lähes samaa asiaa: nuorten elinolojen parantamista monialaisen yhteistyön avulla. Seuraavissa alaluvuissa esittelen mielestäni merkittävimpiä virstanpylväitä nuorisopolitiikan kehityksessä. Pyrin pysymään nimenomaan nuorisopolitiikan viitekehyksessä, vaikka se paikka paikoin onkin melko mahdotonta. Nuorisotyön ja nuorisopolitiikan suhde on vuosikymmenten saatossa ollut välillä selkeän yksinkertainen ja toisinaan varsin ristiriitainen. 1960-luvulla pyrittiin esimerkiksi eroon koko nuorisotyön -käsitteestä (Nieminen 1995, 350) ja 1990-luvulla sitä haluttiin erityisesti korostaa, kun nuorisopolitiikka -termi koettiin epäonnistuneeksi (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 38). Nykyisessä nuorisolaissa (72/2006) nuorisotyö ja nuorisopolitiikka määritellään ensimmäistä kertaa erikseen. Nuorisotyöllä tarkoitetaan *”nuorten oman ajan käyttöön kohdistuvaa aktiivisen kansalaisuuden edistämistä, samoin kuin nuorten sosiaalista vahvistamista, nuoren kasvun ja itsenäistymisen tukemista sekä sukupolvien välistä vuorovaikutusta.”* Nuorisopolitiikan nähdään olevan *”nuorten kasvu- ja elinolojen parantamista”*. (Nuorisolaki 2006.)

Petri Pajun (2007) näkemys on, että nuorisopolitiikkoja on kaksi. Nuorisopolitiikalla voi viitata joko yhteiskunnan toimien koordinoituun järjestelyyn nuorten kasvuolojen näkökulmasta (*”policy”*) tai nuorten itsensä toteuttamaan poliittiseen toimintaan ja nuorten kuulemisjärjestelmiin (*”politics”*). (Paju 2007, 330.) Nämä kaksi nuorisopolitiikan lajia eivät ole toisiaan poissulkevia, mutta ne elävät niin paljon erillään, että Pajun mukaan (mt.) ne voi ja kannattaa erottaa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma toteuttaa *”policy”* -nuorisopolitiikkaa, joskin yksi sen sisältämistä kärkiteemoista liittyy vahvasti *”politics”* -nuorisopolitiikkaan.

3.2.1 Nuorisopolitiikka osaksi julkishallintoa

Nuorisopolitiikan olemassaolosta on virallisissa dokumenteissa merkkejä jo 1940-luvulta. Eduskunnan käsittelyssä ”nuorisokysymys” oli ensimmäisen kerran vuonna 1943, jolloin nuorisoasia esiintyi mm. Einar Holmbergin toivomusaloitteessa. Aloitteessa esitettiin että: *”Hallitus asettaisi nuorisokysymykseen perehtyneistä henkilöistä komitean, jonka olisi hankittava selvitys nuorison nykyisestä tilasta, ehdotettava toimenpiteitä mahdollisesti esiintyvien epäkohtien poistamiseksi, sekä mikäli katsotaan toivottavaksi, valmistettava ehdotus lisätystä yhteiskunnallisesta ”nuorisohuollosta”.* Tämä ja samaan aikaan esitetyt kaksi muuta nuorisoaloitetta yhdistettiin eduskunnan toivomukseksi, jossa todettiin: *”Hallituksen tulee selvittää kysymys, miten nuorison yhteiskunnallinen kasvatus ja huolto meidän oloissamme olisi tarkoituksenmukaisimmin järjestettävä.”*

Tuloksena nuorisokysymyksen esiintymisestä yhteiskunnan johtavissa piireissä, perustettiin vuonna 1944 opetusministeriöön ylimääräinen nuorisoasiain esittelijän virka. Samana vuonna perustettiin valtion nuorisotyölautakunta, jonka toiminta käynnistyi vuonna 1945. Lautakunnan tehtävät sisälsivät velvoitteen seurata nuorison vapaa-ajan käyttöä sekä tavoitteet nuorisotyötä koskevien lausuntojen ja aloitteiden tekemisestä. Tehtäviin kuului lisäksi nuorisoa koskevan tutkimustyön edistäminen sekä ulkomaisen nuorisotoiminnan seuraaminen. (Nuorisotyön kuva-historiikki; Nieminen 1995, 220.)

Vuoden 1945 aikana nuorisopolitiikkaa lähdettiin valtion taholta herättelemään myös kuntatasolla. Opetusministeriö lähetti kunnanvaltuustoille ja kirkkoherranvirastoille kehotuskirjeen, jossa edellytettiin kunnallisten nuorisotyötoimikuntien perustamista nuorisotyötä tukemaan. Kirjeen mukana lähetetyn ohjesääntöehdotuksen mukaan nuorisotyötoimikunta tuli olla kunnan, seurakunnan, kodin, koulun ja vapaiden nuorisojärjestöjen yhteistoimintaelin, joka tukisi ja edistäisi paikallista nuorison kasvatus-, sivistys- ja huoltotyötä ja valvoisi sen yhteisiä etuja. Nuorisotyötoimikuntien tehtävä oli muun muassa seurata paikallista nuorisotoimintaa ja antaa lausuntoja nuoria koskevista asioista. (Nieminen 1995, 243.) Nuorisopolitiittinen uudistustyö oli alkanut tehokkaasti, pitäen sisällään näkemyksen monialaisen yhteistyön tekemisestä.

3.2.2 Nuorisopoliittisen suunnittelun suuret vuodet

1960- ja 1970-lukuja voidaan pitää nuorisopoliitiikan uudistamisessa merkittävinä vuosikymmeninä. Yhteiskunnallisen vaurastumisen seurauksena nuorisotyöhön kohdistettiin 1960-luvun puolivälissä arvostelua, joka koettiin nuorisotyössä uudenlaisena haasteena. Hallinnollisena vastauksena näihin haasteisiin kehitettiin erityinen nuorisopoliittinen strategia, jonka mukaan kasvatuksellinen nuorisotyö tuli muuttaa yhteiskuntapoliittiseksi toiminnaksi. Sen avulla nähtiin mahdolliseksi parantaa nuorten elinoloja ja kasvumahdollisuuksia kaikilla elämäntiloilla. (Niemi-
nen 1995, 349.)

Kansalaiskasvatuksen Keskuksessa aloitettiin vuonna 1965 suunnittelutyö, jonka tavoitteena oli luoda valtakunnallinen nuorisopoliittinen suunnitelma 1970-lukua varten. Suunnittelutyön toteutuksesta vastasi Kari Rantalaiho, jonka työn tulokse-
na syntyi teos ”1970-luvun nuorisopoliittikka”. Rantalaiho määritteli nuorisopoli-
tiikan *yhteiskunnan toimenpiteiksi, joiden tarkoituksena on edistää nuorten kehit-
tymistä itseään toteuttaviksi ja yhteiskuntaa hyödyntäviksi ihmisiksi* (Rantalaiho
1969, 14).

Samaan aikaan valtion nuorisotyölautakunta otti osaa nuorisopoliittiseen keskus-
teluun esittämällä yksiselitteisesti, että nuorisotyö -käsitteestä tuli siirtyä nuori-
sopoliittikka -käsitteeseen. Lautakunnan mukaan nuorisopoliitiikan katsottiin sisäl-
tävän ne yhteiskunnan toimenpiteet, jotka kohdistuivat erilaisten nuorisoryhmien
tukemiseen. Erityistä huomiota tuli lautakunnan mielestä kiinnittää siihen, miten
nuorisoryhmät olisi aktivoitava osallistumaan yhteiskuntapoliittiseen suunnitte-
luun ja päätöksentekoon. Nuorisopoliitiikan avulla haluttiin lisäksi vaikuttaa demo-
kratian lisääntymiseen, luoda parempaa yhteiskuntaa sekä edistää yksilöiden ja
ryhmien välistä yhteiskunnallista tasa-arvoa. (Niemi-
nen 1995, 350.)

Nuorisotyön 1960-luvulla saama yhteiskunnallinen tunnustus ja valtionhallinnos-
sa vahvistunut asema jatkoi vahvistumistaan edelleen 1970-luvulla. Nuorisotyö-
hön kohdistuva poliittinen kiinnostus lisäsi yhteyksiä päätöksentekijöihin ja kas-
vatti toimialan painoarvoa. Nuorisotyön ensimmäistä säädösohjausta alettiin val-
mistella 1960-luvun loppupuolella. Opetusministeriön asettaman toimikunnan

pyrkimyksenä oli saattaa kuntien nuorisotyö ja paikallisten nuorisoyhdistysten toiminta valtionavun piiriin. Laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta (117/1972) tuli voimaan vuonna 1972. Laki sisälsi määritelmiä nuorisotoiminnasta ja nuorisotyöstä mutta nuorisopolitiikkaa käsitteenä siinä ei itsessään määritelty. Lainsäädännöllä pyrittiin kuitenkin erityisen painokkaasti tukemaan johtavien poliittisten nuorisojärjestöjen toimintaa. (Telemäki 1984, 114; Nieminen 1995, 360; Silvennoinen ja Nieminen 2002, 34.)

Nuorisopolitiikan monialaisuudesta on merkkejä jo 1940-luvulta, kun opetusministeriön ohjesääntöehdotuksessa kunnan, seurakunnan, kodin, koulun ja vapaiden nuorisojärjestöjen toimijoita kehoitettiin toimimaan yhteistyössä (Nieminen 1995, 243). Monialaisuuteen viitattiin myös 1970-luvulla kun opetusministeri Kaarina Suonio määritteli nuorisopolitiikan seuraavasti:

”Nuorisopolitiikka käsitteellä tarkoitetaan yhteiskunnan eri alat läpäisevää toimintapolitiikkaa nuorten aseman parantamiseksi. Tavoitteena on, että yhteiskunnan kaikilla lohkoilla, työvoimapolitiikassa, asunto- ja ympäristöpolitiikassa, sosiaali- ja terveystaloudessa, toimeentuloturvassa ja kulttuuripolitiikassa otetaan tietoisesti huomioon nuorten näkökulma ja nuorten aseman parantaminen. Parasta nuorisopolitiikkaa on sellainen yhteiskuntapolitiikka, joka parantaa kansalaisten perusturvaa ja poistaa eriarvoisuutta, olipa kyse työllisyydestä, asumisesta, toimeentulosta tai palveluiden määrästä ja laadusta. Tämän lisäksi nuorten aseman parantaminen yhteiskunnassa edellyttää sellaisia erityistoimia, joissa on otettu huomioon nuorten elämäntilanne ja siitä nousevat tarpeet. Tällaisten toimenpiteiden kokonaisuutta voitaneen kutsua nuorisopolitiikaksi.”

(Nuorisotyön kuvahistoriikki, Suonio 1975, 5.)

Rantalaihon (1969) suunnittelutyön tuloksena -1970-luvun nuorisopolitiikka -teoksen myötä- nuorisopolitiikka oli saanut ”aapisensa”, jonka pohjalta nuorisopoliittista suunnittelua ryhdyttiin juurruttamaan myös kunnallis- ja lääninhallintoon. Opetusministeriön ja Kansalaiskasvatuksen Keskuksen toimeksiantona laadittiin ensimmäiset kunnalliset nuorisopoliittiset suunnitelmat. Perussuunnitelman (Var-

tola 1975), haja-asutussuunnitelman (Siurala 1974) ja kuntayhteistyösuunnitelman (Hirvonen 1975) innoittamana nuorisopoliittisista suunnitelmista tuli suosittuja kuntien nuorisotoimissa (Siurala 2007, 351; Vartola 1975, 2-5). Suunnitelmista saatujen kokemusten perusteella laadittiin yleinen perusmalli kunnallista nuorisopoliittista suunnittelua varten. Kunnallisen nuorisopoliittisen suunnittelun ydin oli nuorten elämän ja elinolojen epäkohtien korjaamisessa. Tavoitteisiin pyrittiin kunnallisen päätöksenteon ja rationaalisen kuntasuunnittelun avulla. (Nieminen 1995, 350; Silvennoinen & Nieminen 2002, 33)

3.2.3 Nuorisopoliittinen suunnittelu ajautuu umpikujaan

Nuorisopolitiikka ajautui umpikujaan pian nuorisopoliittisen suunnitteluideologian läpilyönnin jälkeen. Nuorisopolitiikan rajallisuus paljastui. Ajatus nuorten kasvuolojen korjaamisesta kokonaisvaltaisen suunnittelun ja yhteiskuntapolitiikan avulla osoittautui liian idealistiseksi. Suunnitelmilla ei kyetty vaikuttamaan nuorten elinoloihin toivotulla tavalla, ja nuorisopoliittinen strategia törmäsi nuorisotyön kentällä arkipäivän realismiin ja nuorisotoimien rajallisiin mahdollisuuksiin. Nuorisotyö ei vaihtunut nuorisopolitiikkaan, mutta nuorisopolitiikasta tuli yksi osa nuorisotyön monisäikeistä tehtäväkenttää. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 37.)

Valtionhallinnossa tunnustettiin nuorisopolitiikan koordinaatioon liittyvät ongelmat. Parlamentaarinen nuorisokomitea⁴ myönsi, että yhteiskuntaelämän eri alueiden nuoria koskevia toimenpiteitä on mahdoton koordinoita. Haasteilla viitattiin muun muassa nuorisotyön ja nuorisopolitiikan keskinäisen suhteen hämärtymiseen. Lisäksi komitea totesi, ettei kunnilla ollut käytännössä mahdollisuuksia vaikuttaa valtakunnan tasolla tehtyihin ratkaisuihin. (Nieminen 1995, 377.)

Nuorisotyötä koskeva lainsäädäntö uusittiin vuonna 1985, ja siihen sisällytettiin myös nuorisopolitiikkaa koskevia säädöksiä. Nuorisotyölaissa (1068/1985) määriteltiin nuorisopolitiikan käsite sekä vahvistettiin muutoinkin nuorisopolitiikan asemaa niin valtionhallinnossa kuin kuntien nuorisotoiminnassakin. Nuorisotyö-

⁴ Parlamentaarinen nuorisokomitea asetettiin vuonna 1977, jonka tarkoitus oli vauhdittaa kunnallisen nuorisotyön kehittämistä. (Nieminen 1995, 369.)

lain (mt.) mukaan nuorisopolitiikka oli yhteiskuntapolitiikan suuntaamista ja toteuttamista nuorten kasvu-, kehitys-, toimeentuloedellytysten sekä vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 37.)

1980-luvun lopulla suomalaisessa julkishallinnossa alkanut hallintojärjestelmän uudistaminen ja sen myötä muuttunut valtionosuusjärjestelmä vaikuttivat kuntien toimintaan. Vaikutukset näkyivät myös nuorisotyössä, sen hallinnossa sekä nuorisopolitiikassa monella tavalla. Niistä on kerrottu tarkemmin pääluvun 3. alussa.

3.2.4 Nuorisopolitiikka saa vaikutteita EU:sta 1990-luvulta lähtien

Nuorisotyön strategia (Nuostra) oli suomalaisen nuorisotyön keskeisin ohjausväline 1990-luvulla. Strategiassa määriteltiin nuorisotyön tulosalueiksi kasvu- ja kansalaistoiminta, nuorten elinolot, kansainvälisyys sekä syrjäytymisen ehkäisy. Nuorten elinolojen parantamisen viitekehys oli tuttu jo 1970-luvun yhteiskuntapoliittisesta tilanteesta, mutta se muokattiin noudattamaan 1990-luvun vaatimuksia. Nuorten elinolojen parantaminen nähtiin samanlaisin perustein nuorisotyön tehtäväkenttään kuuluvaksi kuin nuorisopolitiikka oli nähty aikaisemmin. Uudistetuilla termistöillä pyrittiin kuitenkin eroon epäonnistuneen ja vanhentuneen byrokratian leimaamasta nuorisopolitiikan käsitteestä. Vuonna 1995 uusitussa nuorisotyölaissa (235/1995) nuorten elinolojen parantaminen määriteltiin nuorisotyön tehtäväksi, mutta nuorisopolitiikkaa ei määritelty lainkaan. (Silvennoinen 2001, 10; Silvennoinen ja Nieminen 2002, 38.)

1990-luvulta alkaen Euroopan Unioni sekä Euroopan Neuvosto ovat alkaneet ohjata suomalaisen nuorisopolitiikan suuntaa. Tärkeä merkityksensä on myös lapsia ja nuoria koskevilla kansainvälisillä poliittisilla strategioilla ja toimintaohjelmilla. (Lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 44.) Kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa EU:n Nuorisopolitiikan valkoinen kirja (2002), Euroopan Neuvoston nuorisopoliittinen strategia (2009) sekä YK:n Lasten oikeuksien sopimus (1989) tavoitteineen. Näissä nuorisopoliittisissa teksteissä nuorisopolitiikka määritellään Lasse Siuralan (2005) mukaan seuraavasti:

”Nuorisopolitiikan tehtävä on tukea nuorten itsenäistymistä ja edistää nuorten kehitystä aktiivisiksi yhteiskunnallisiksi toimijoiksi. Nuorisopolitiikan tulee edistää myös nuorten vastuullisuutta, luovuutta ja vahvistaa nuorissa toisista välittämistä. Voidakseen toimia aktiivisena kansalaisena ja voidakseen integroitua yhteiskuntaan erityisesti aktiivisiksi osallistujiksi, nuorille on luotava sellaiset olosuhteet, jotka edistävät ja varmentavat aktiivisen kansalaisen tietojen, taitojen ja kykyjen kehittämistä. Lisäksi nuorisopolitiikassa tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikista heikommassa ja haavoittuvimmassa asemassa oleviin nuoriin.”
(Siurala 2005, 7, 12.)

Siurala (mt.) on tulkinut Euroopan Komission valkoista kirjaa todeten, että nuorisopolitiikkaan tulisi ensisijaisena tavoitteena sisällyttää hallinnonrajat ylittäviä ulottuvuuksia. Nuorisopolitiikka ei saisi olla eri toimijoiden nuoriin suuntaamia toimenpiteitä, vaan tietoista ja rakenteellista monihallintokuntaista yhteistyötä. Myös nuorten tulisi päästä osalliseksi näihin prosesseihin. (Siurala 2005, 12.)

3.2.5 Nuorisopolitiikan ohjelmaohjaus

2000-luvulla nuorisopoliittisessa keskustelussa palattiin kolmenkymmenen vuoden taakse. 1970-luvulla suosiossa olleet nuorisopoliittiset suunnitelmat saivat jatkoa, kun vuonna 2006 voimaan tulleessa nuorisolaissa (72/2006) säädettiin nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta. Ohjelmaohjaus sai nuorisopolitiikassakin jalansijaa, kun valtio pyrki löytämään uusia keinoja kuntien ohjaamiseksi. (ks. luvut 2.2.3 ja 2.2.4)

Nuorisolain 4§ on kirjattu velvoite, jonka mukaan valtioneuvoston tulee joka neljäs vuosi hyväksyä nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Ohjelman tulee sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat läänien ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Eduskunnan sivistysvaltiokunnan mietintöön kirjatun linjauksen mukaan ohjelman avulla voidaan sopivalla tavalla parantaa nuorisopolitiikan ohjausta ja hallinnollista yhteensovittamista. (Aaltonen 2009, 56).

Ensimmäinen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma hyväksyttiin valtioneuvostossa vuoden 2007 lopussa. Kehittämisohjelmaa oli valmisteltu vuosien 2006 ja 2007 aikana opetusministeriön johdolla ja sen valmisteluun oli osallistunut laaja joukko yhteiskunnallisia toimijoita eri ministeriöistä, kuntatasolta sekä kolmannelta sektorilta. (Määttä ja Komonen 2011, 5.) Ohjelmassa puhuttiin aluksi pelkästään nuorisopolitiikasta, mutta myöhemmin se laajeni käsittämään myös lapsipolitiikan sen sisältäessä monia lapsiakin koskevia asioita (Kurttila 2011, 35). Ohjelma sai silloisen pääministeri Matti Vanhasen (2003-2010) toiveesta nimekseen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 44 ja 50.)

2000-luvun ensimmäinen kehittämisohjelma onnistui nuorisopolitiikan tavoitteiden toteutumisessa 1970-luvun edeltäjiään paremmin. Kehittämisohjelma sai positiivista palautetta nuorisotyön toimijoilta erityisesti siitä, että se nosti keskusteluun tärkeitä nuorisopoliittisia kysymyksiä. Lisäksi kehittämisohjelman koettiin yhdistävän eri hallinnonaloja. Toisaalta nuorisotoimijat kritisoivat ensimmäistä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa sen laajuudesta johtuen. Se sisälsi kin yhdeksän politiikkakokonaisuutta ja yli 300 eri ministeriöitä ja muita toimijoita koskevaa toimenpide-ehdotusta. (Määttä ja Komonen 2011, 8.)

Toisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelu aloitettiin keväällä 2011. Valmistelussa kuultiin lapsia ja nuoria ja huomioitiin kattavasti lapsi- ja nuorisotoimijoiden näkemykset. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015 hyväksyttiin joulukuussa 2011. (Lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 4.)

Paakkunainen ja Suurpää (2011, 7) ovat todenneet, että lasten ja nuorten poliittinen ohjaus on Suomessa tällä hetkellä ennennäkemättömässä suosiossa. He uskovat, että lapsia ja nuoria koskevan poliittisen ohjauksen voimistuminen kytkeytyy laajempaan yhteiskunnalliseen trendiin, sillä strategioiden ja ohjelmien määrä on julkisella sektorilla kasvanut muutoinkin. Tämän voidaankin ajatella kytkeytyvän New Public Managementin tehokkuusajatteluun.

3.3 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015 perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011) tehtyihin lapsi- ja nuorisopolitiikan linjauksiin ja asetettuihin tavoitteisiin. Kataisen hallituksen tavoitteena oli välittävä ja menestyvä Suomi, ja sen hallitusohjelman kolme keskeistä painopistealuetta olivat:

I Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen,

II Julkisen talouden vakauttaminen ja

III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kannalta erityisesti ensimmäinen kokonaisuus on tärkeä. Valtaosa Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteista perustuu suoraan hallitusohjelmaan. Kehittämisohjelmassa on kuitenkin hallitusohjelmaa tarkemmin konkretisoitu toimenpiteitä, tarkennettu kohderyhmiä sekä määritelty vastuunjako.

Kehittämisohjelma toteuttaa lisäksi EU:n nuorisopolitiikan yhteisiä tavoitteita. EU-yhteistyön keskeisinä tavoitteina on ollut luoda kaikille nuorille enemmän ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koulutuksessa ja työmarkkinoilla sekä edistää kaikkien nuorten aktiivista kansalaisuutta, sosiaalista osallistumista ja solidaarisuutta. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta löytyy useita strategisia tavoitteita, joilla on suora yhteys EU:n nuorisostrategiaan (2009).

Kehittämisohjelman tarkoituksena on nuorisolain (72/2006) mukaisesti tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Lisäksi kehittämisohjelman tehtävänä on vahvistaa laaja-alaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa.

Lapsia ja nuoria tarkastellaan eri hallintokunnissa eri tavoin, ja on selvää, ettei lasten ja nuorten asioita voi edistää hallinnon millään tasolla ilman hyvää yhteistyötä ja erilaisten näkökulmien yhteensovittamista. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma onkin eri hallinnonalojen yhteinen asiakirja. Ohjelma velvoittaa kuitenkin ministeriön vastaamaan omalla toimialueellaan kehittämisohjelman resurs-

seista ja toimeenpanosta. Tarkoituksena siis on, että kukin ministeriö sisällyttää ohjelman edellyttämät toimenpiteet toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä vuositaisiin talousarvioesityksiin. Tavoitteena on, että kehittämisohjelma toimisi erityisesti ministeriöiden välisen poikkihallinnollisen työn edistämisessä. (Aaltonen 2009, 56.)

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei ole toimintaohje, jossa kerrotaan, mitä kaikkea voitaisiin tehdä paremman maailman saavuttamiseksi. Se sisältää kuitenkin paljon erilaisia ja eritasoisia toimenpiteitä, jotka muuttuvassa maailmassa ja vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ovat keskeisiä lapsi- ja nuorisopolitiikan toteuttamisessa. Näiltä osin voi sanoa, että se saavuttaa onnistuneen informaatio-ohjauksen kriteerit, joista Stenvall ja Syväjärvi (2006, 30) mainitsevat tutkimuksessaan.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan on valittu kolme kärkitavoitetta sekä yhdeksän strategista tavoitetta, jotka pyrkivät kehittämään nuorten osallisuutta, viemään eteenpäin yhdenvertaisuutta sekä seuraamaan ja valvomaan arjenhallintaa. Strategiset tavoitteet on jaettu pienemmiksi toimenpidekokonaisuuksiksi, joita on yhteensä 29 kappaletta. Strategiset tavoitteet ovat:

1. Lapset ja nuoret kasvavat aktiivisiksi ja yhteisvastuuta kantaviksi kansalaisiksi.
2. Lapset ja nuoret voivat osallistua tasavertaisesti kulttuuri- ja liikunta- ja vapaa-ajantoimintaan.
3. Nuoret työllistyvät ja nuorten työllisyysaste paranee.
4. Yhdenvertaisuus toteutuu.
5. Tyttöillä ja pojilla on tasa-arvoiset oikeudet ja mahdollisuudet.
6. Nuorilla on mahdollisuus asua ja elää itsenäisesti.
7. Kaikilla lapsilla ja nuorilla on lähtökohdistaan riippumatta mahdollisuus saada itselleen korkeatasoinen koulutus.
8. Ennaltaehkäisevillä toimilla ylläpidetään lasten ja nuorten hyvinvointia ja terveyttä.
9. Lasten, nuorten ja perheiden asioita hoidetaan osaavasti ja hyvässä yhteistyössä.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman avulla on haluttu hallituksen kehyspäättöksen puitteissa keskittää voimia niiden tavoitteiden toteuttamiseen, joiden edistyminen lapsi- ja nuorisopolitiikan saralla saattaisi muuten jäädä vaille huomiota.

Lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma tähtää siis siihen, että kaikille lapsille ja nuorille ikä huomioon ottaen luodaan enemmän ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koulutuksessa ja työmarkkinoilla, ja että kaikkien lasten ja nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista osallisuutta edistetään. Ohjelman näkökulmina ovat lapsi ja nuori kansalaisena, ryhmän jäsenenä, perheen jäsenenä sekä yksilönä.

Kulttuuri- ja urheiluministeri Paavo Arhinmäen (2011-2014) toiveena oli sen lisäksi, että ohjelma toimisi tavoitteidensa mukaan laajalti nuorten kasvu- ja elinoloja parantavana ohjelmana myös, että se toimisi pohjana laajoille kansalaiskeskusteluille nuorisoasioista ja uusille nuorisopoliittisille avauksille.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa toteutetaan sen luonteen vuoksi monella eri tasolla; valtionhallinnossa, kunnissa, järjestöissä ja koulutuksen kentällä. Nuorisolain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kehittämisohjelman toteutumista. Seurantaan on suunniteltu laaja monivaiheinen arviointikokonaisuus, jonka muodostavat vuosi-, väli- ja loppuarvioinnit. Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella ohjelman tuloksellisuutta, mutta sen lisäksi arviointi antaa vaikutteita uuteen kehittämisohjelmaan niin valmisteluprosessin kuin sisällönkin osalta.

Nuorisoasiain neuvottelukunta on työstänyt kehittämisohjelman seurantaindikaattorit, joita seurataan koko ohjelmakauden ajan. Indikaattoriseurannan kautta on tarkoitus tehdä tilastollisia vertailuja sekä kansainväliseen että kansalliseen lasten ja nuorten elinolojen kehitykseen. Laadullisen tutkimuksen osuus kehittämisohjelman seurannassa on myös oleellinen. Opetus- ja kulttuuriministeriön yhtenä palvelu- ja kehittämiskeskuksena toimiva Nuorisotutkimusseura kytkeytyy luonnollisena osana seurantaan laadullisen tutkimuksen keinoin.

Kehittämishankkeiden toteutumista edistetään paikallisten ja valtakunnallisten kehittämishankkeiden avulla. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikkö on jakanut vuosittain 2 miljoonaa euroa valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiseen. Sen lisäksi aluehallintovirastot ovat jakaneet vuosittain miljoona euroa paikallistason hankkeisiin. Hankeavustusta ovat hakeneet ja saaneet niin kuntatoimijat, oppilaitokset, säätiöt kuin järjestötkin. Hankkeiden toimintasuunnitelmien ja raporttien pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriö kerää tietoa muun muassa siitä, mitkä lapsi- ja nuorisopolitiikan yhdeksästä strategisesta tavoitteesta toteutuvat hankkeiden kautta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vastuullisena tahona seurannut kehittämishankkeiden toimenpiteiden toteutumista myös valtionhallinnossa. Ministeriön nuorisoyksikön toimesta on eri ministeriöistä kerätty tietoa resurssi-, informaatio- ja säädösohjauksen toteutumisesta (Kalliomaa 2014). Tämä tutkimus on osa Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishankkeiden toteutumisen seuranta- ja arviointiprosessia.

3.4 Tutkimuksen täsmennetyt tavoitteet ja tarkoitus

Tutkimukseni kohdistuu kunnallisen nuorisotyön ja valtion ohjaussuhteen tarkasteluun. Tavoitteena on luoda käsitys, miten kunnallinen nuorisotyö on ottanut vastaan julkishallinnossa tapahtuneiden muutosten seurauksena syntyneen valtiollisen ohjelmaohjauksen? Tässä tutkimuksessa vastataan kysymykseen, miten valtion informaatio-ohjaus vaikuttaa kunnallisessa nuorisotyössä. Onko se saanut aikaan tavoitteidensa mukaista kehittämistä? Tarkoitus on lisäksi nostaa esiin haasteita, joita valtion ja kunnallisen nuorisotyön väliseen ohjaussuhteeseen liittyy. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishankkeet sisältää yhdeksän strategista tavoitetta, joiden tehtävänä on vahvistaa laaja-alaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa Suomessa. Aikaisempaa tiiviimmällä ohjelmalla tavoiteltiin selkeyttä toimenpiteiden toteuttamiseen ja niiden seuraamiseen. Onnistuuko ohjelma tavoitteissaan?

Tutkimuksessani kysytään:

1. Mitä uuden hallinnonajattelun mahdollistama valtiollinen ohjelmaohjaus (erityisesti Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma) saa aikaan kunnallisessa nuorisotyössä?
2. Millainen on kunnallisen nuorisotyön ja informaatio-ohjauksen välinen suhde ja eroaako se eri kokoisissa kunnissa?
3. Mitkä tekijät toisaalta heikentävät toisaalta vahvistavat valtionohjauksen vaikuttavuutta?

4 TUTKIMUKSEN AINEISTO, MENETELMÄT JA TOTEUTUS

Tutkimukseni perusjoukko⁵ oli kaikki Suomen kunnat ja kunnissa nuorisotoimista vastaavat asiantuntijat. Olen itse toiminut kunnallisessa nuorisotyössä yli 11 vuoden ajan. Siitä johtuen tiedän, että nämä henkilöt ovat keskeisessä asemassa, kun puhutaan nuorisotyön kehittämisestä ja strategisten linjausten laatimisesta kunnissa. Mikäli kunnallisessa nuorisotyössä joku tuntee Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman, on se juuri kuntien nuorisotyöstä vastaava toimija.

Tutkimuksessani on vahvasti läsnä realistinen tieteen filosofia (Puuronen 2006, 226-230; Metsämuuronen 2003, 164). Tarkasteluni kohteena ovat kunnallisen nuorisotyön asiantuntijoiden omakohtaiset kokemukset Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ohjaavuudesta ja vaikuttavuudesta kuntien nuorisotyössä. Toisaalta tutkimuksessani näkyy merkkejä myös konstruktionistisesta tieteenfilosofiasta (Puuronen 2006, 254; Metsämuuronen 2003, 165). Kunnallisen nuorisotyön toimijana minua kiinnostaa myös se, millaisin termein ja kuvailevin sanoin Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta puhutaan ja minkälainen suhde nuorisopolitiikan valtionohjauksella ja kunnallisella nuorisotyöllä on. Kertoessaan ohjelman toimivuudesta tai toimimattomuudesta nuorisotyön kuntatoimijat kuvailevat sitä varsin monipuolisesti.

⁵ Perusjoukko on kaikkien havaintoyksiköiden muodostama kokonaisuus. (KvantiMOTV.)

4.1 Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen viitekehys ja triangulaatio

Hyödynnän tutkimuksessani sekä laadullista että määrällistä tutkimusotetta. Tieteellisessä keskustelussa laadulliselle ja määrälliselle tutkimukselle esitetään useita eri määritelmiä, joiden avulla niitä pyritään selittämään ja erottamaan toisistaan. (ks. Eskola ja Suoranta 1998, 15; Tuomi ja Sarajärvi 2002, 24.) Määritelmien lisäksi varsinkin laadullisen tutkimuksen käsitettä on selitetty liittämällä siihen pelkistetysti tiettyjä aineistonkeruumenetelmiä; osallistuva havainnointi, syvähaastattelu ja kirjallisen aineiston analyysi. Tuomi ja Sarajärvi (2002) toteavat, että erilaiset nimitykset, jaotteluiden perusteet ja niiden sisältämät luokat juontavat juurensa joko metodin historiasta tai sitä ohjaavasta filosofiasta tai viittaavat keskeisinä pidettyihin piirteisiin. Pohtiessani ja pyrkiessäni löytämään metodologista perustelua tutkimukseeni törmäsin aina uusiin näkökulmiin ja erilaisiin selitystapoihin. Laadullisen tutkimuksen metodioppaista löytyy monenkirjava joukko peruskysymyksiä, joiden kautta asiaa lähestytään ja tutkimussuuntausta pyritään selventämään. (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2002; Eskola ja Suoranta 1998; Alasuutari 1999.)

Laadullinen tutkimus on Tuomen ja Sarajärven (mt.) mukaan erilaisia tutkimusperinteitä löyhästi yhdistävä kattokäsite, eikä siitä näin ollen ole mielekäästä puhua yhtenä kokonaisuutena. He puolustavat monitieteisyyden ihannetta ja toteavat, että tieteen tulevaisuus on menossa suuntaan, jossa kaikkea voidaan yhdistellä. Tuomi ja Sarajärvi (mt.) näkevät laadullisen tutkimuksen empiirisenä ja että siinä on kyse empiirisen analyysin tavasta tarkastella havaintoaineistoa ja argumentoida. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 21, 147.)

Etenkin suomalaisessa laadullista tutkimusta käsittelevässä tieteellisessä keskustelussa käytetään melko yleisesti synonyymeina käsitteitä laadullinen, kvalitatiivinen, pehmeä, ymmärtävä ja tulkinnallinen tutkimus. Kuitenkin termien tausta ja alkuperäinen merkitys poikkeavat jonkin verran toisistaan. Laadullinen tai kvalitatiivinen tapa tehdä tutkimusta ymmärretään aineiston muodon kuvaukseksi, jota on pyritty jäsentämään ja ymmärtämään suhteessa kvantitatiiviseen tutkimukseen. (Eskola ja Suoranta 1998, 13; Tuomi ja Sarajärvi 2002, 9.) Alasuutari (1999, 31) kuitenkin huomauttaa, että vaikka ”kvalitatiivisen” ja ”kvantitatiivisen” mene-

telmän vastakkainasettelu näyttää houkuttelevan selkeältä, jäsennys vastaa todellisuutta huonosti. Tutkimuksessa on paljon yhteisiä periaatteita huolimatta sen metodologisista valinnoista.

Kvalitatiivisilla tutkimusmenetelmillä tarkoitetaan tavallisimmin muita kuin tilastollisia tutkimusmenetelmiä. Ero kvalitatiivisten ja tilastollisten menetelmien välillä on Grönforsin (1982, 11) mukaan lähinnä tavoissa, joilla niiden tieteellinen selitysvoima osoitetaan. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen eroista on kiistely ja väitelty paljonkin, ja toisille tutkijoille metodologisten erojen selvittäminen tuntuu olevan erityisen suuri kynnyskysymys. Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen ovat kuitenkin usein komplementaarisia, toinen toisiaan tukevia menetelmiä. (Grönfors 1982, 14; Hirsjärvi & Hurme 2000, 25-33.)

Määrällisen tutkimuksen selittäminen tuntuu olevan paljon yksiselitteisempää ja rajatumpaa. Metodioppaissa ei nouse esiin pohdintaan kannustavia peruskysymyksiä vaan vastaus: ”Mitä ja millaista on määrällinen tutkimus” –kysymykseen on selkeämpi. Sillä tarkoitetaan lähinnä numeroiden hyväksikäyttöä ja tutkimusta jossa asioita kuvataan numeeristen suureiden avulla. (Heikkilä 1999, 16; Valli 2001, 9.)

Kvantitatiivisen (tilastollisen) tutkimuksen avulla selvitetään lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä asioiden välisiä riippuvuuksia. Aineiston keruussa käytetään yleensä standardoituja tutkimuslomakkeita valmiine vastausvaihtoehtoineen. Näin saadaan usein selville ihmisten mielipiteitä, asenteita ja totumuksia mutta ei välttämättä reaali maailman todellisuutta; todellisuuden ristiriitaisuuksia, prosesseja tai niiden merkityksiä. (Heikkilä 1999, 15; Karjalainen, 2010, 11.)

Tutkimuksessani yhdistyvät molemmat tutkimusotteet. Erityisesti hypoteesini ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on tuttu kaikille kunnallisen nuorisotyön asiantuntijoille mutta pienemmissä kunnissa ohjelma koetaan hyödyllisemmäksi kuin suurissa kaupungeissa” kaipaava testaamista kvantitatiivisen tutkimuksen metodein.

Toisaalta taas hypoteesini jatkoajatus ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma jakaa mielipiteitä hyödynnettävyydestä ja ohjaavuudesta, ja valtionohjaukseen liittyy kuntatasolla ristiriitaisia odotuksia” ohjaa tutkimaan asiaa tarkemmin ja syvällisemmin. Tällöin mahdollisuuksia löytyy kvalitatiivisen tutkimuksen metodeista.

Kun samassa tutkimuksessa käytetään useampaa erilaista tutkimusmenetelmää tai tiedonlähteitä tai tutkimuksessa yhdistetään eri teorioita, voidaan puhua triangulaatiosta. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 141; Hirsjärvi ja Hurme 2000, 39.) Mm. Denzil (1970, 298) kehitti triangulaation ajatusta 1970-luvulla. Hän puhuu triangulaation puolesta koska uskoo, että jokainen metodi edustaa omanlaistaan tarkoitusta tutkijan todellisuudessa.

Denzilin ajatuksia ovat tulkinneet muun muassa Tuomi ja Sarajärvi (2002) jotka esittävät, että triangulaatiolla on nähty olevan kahdenlaista käyttötarkoitusta, sillä voidaan hahmottaa joko tutkimuksen totuuden ongelmaa tai tutkittavan ilmiön kokonaisuutta. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on hahmottaa Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimivuutta kuntatasolla kokonaisuudessaan. Triangulaatio voidaan lisäksi jakaa neljään⁶ eri tyyppiin, joista metodinen (metodologinen) triangulaatio näkyy tässä tutkimuksessa. (Denzil 1978 ref. Tuomi ja Sarajärvi 2002, 141.) Metodologisen triangulaation suhde laadulliseen tutkimukseen ei ole Tuomen ja Sarajärven (2000) näkemyksen mukaan aivan ristiriidaton. Eri tutkimusperinteiden kohdalla metodologinen triangulaatio merkitsee hieman eri asioita, ja siksi käsitettä on laajennettava aina tarkastelukulman mukaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 144-145.) Tässä tutkimuksessa metodisen triangulaation käyttö oli perusteltua, sillä sen avulla sain käyttööni uusia mielenkiintoisia tilastollisia yhteyksiä ja syvemmälle ulottuvia tuloksia.

⁶ Muut triangulaation tyypit ovat: Aineistotriangulaatio – yhdessä tutkimuksessa käytetään useita eri aineistoja (haastattelut, tilastot, uudet tai arkistoaineistot jne.) tai eri tiedon kohteita (lääkärit, potilaat, omaiset jne.) Tutkijatriangulaatio – useampi tutkija tutkii samaa ilmiötä ja on mukana joko osassa tutkimusta (esimerkiksi aineiston hankinta tai analyysi) tai koko tutkimusprosessissa. Teoriatrangualaatio – tutkimusaineiston tulkinnassa hyödynnetään useita teoreettisia näkökulmia. (Eskola & Suoranta 1998, 69-70.)

4.2 Survey-tutkimuksen toteutus: Webropol –kysely kuntien nuorisotoimille

Mäkelän (1992, 45, 47) mukaan luokittelun, päättelyn ja tulkinnan prosessit ovat perusteiltaan samoja niin kvalitatiivisessa kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Kvantitatiiviset analyysioperaatiot ovat kuitenkin yksiselitteisempiä kuin kvalitatiiviset operaatiot. Kvalitatiivisen tutkimuksen toistettavuutta ei voi muotoilla reliabiliteettiongelmaksi eikä kvalitatiivisen tulkinnan osuvuutta voi rinnastaa tilastollisen mallin osuvuuteen tai selitysvoimaan.

Koska tavoitteenani oli saada kattava kuva kunnallisen nuorisotyön asiantuntijoiden ajatuksista käsillä olevaan teemaan liittyen, päädyin tekemään sähköisen kyselyn. Sähköposteihin lähetettävä kysely on henkilökohtainen ja Webropol –ohjelmalla tehtynä tehokas tapa saada vastauksia suureltakin joukolta ihmisiä. Tällaista suunnitelmallista kyselytutkimusta nimetään survey-tutkimukseksi (Heikkilä, 1999, 15-18).

Toteutin tiedonkeruun näin ollen perinteisellä tavalla, sillä esimerkiksi Valli (2007) kertoo kyselylomakkeen olevan yksi perinteisimmistä tavoista kerätä tutkimuksen aineistoa. Lähetin kyselyn vastaajien henkilökohtaisiin työ sähköpostiositteisiin helmikuun viimeisenä arkipäivänä 2014. Kuntaliiton (2014) mukaan Suomessa oli vuoden 2014 alussa 320 kuntaa, joista 16 sijaitsi Ahvenanmaalla. Sähköpostiosoitteita oli 353. Vastausaikaa oli kuukausi, koko maaliskuu. Ohjelmoin Webropol –järjestelmään vastausmuistutusilmoituksen lähetettäväksi kaksi kertaa kuukauden aikana. Vastausmuistutukset toimivat hyvin. Vastaukset lisäntyivät aina selkeästi muistutuksen lähettämisen jälkeen.

Tutkimuksen onnistumisen kannalta Valli (2007, 102) pitää keskeisenä kysymysten muotoilun ja sisällön miettimistä, koska liian monimutkaisesti tai johdattelevalla tavalla esitetyt kysymykset voivat johtaa vastaajaa harhaan ja vääristää näin ollen myös tutkimuksen tuloksia. Mäkelä (1992, 50) toisaalta korostaa, että kysymysten tulee olla tarkkoja ja merkityssisällöltään ymmärrettäviä. Lisäksi hän suosittelee, että kyselylomaketta kannattaa testata pienellä testitutkimuksella.

Testasin tutkimuksessani käytetyn kyselylomakkeen ennen vastaajille lähettämistä viidellä eri henkilöllä, jotka kaikki toimivat kunnallisen nuorisotyön asiantuntijoina. Pyysin testivastaajia kiinnittämään huomiota erityisesti kysymysten selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Lisäksi pidin tärkeänä, että vastaajat pitivät kysymyksiä sisällöllisesti oleellisina. Pyysin heitä miettimään, pääsevätkö he kysymyksiin vastaamalla kertomaan mielestään oleellisia asioita Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman käytettävyyteen ja ohjaavuuteen liittyen? Huomioin saamani palautteen lopullisten kysymysten laadinnassa.

Vallin (2007, 111) mukaan sähköisesti toteutetun kyselylomakkeen etu on sen tehokkuus ja taloudellisuus. Hän korostaa kuitenkin, että sähköpostikyselyt eivät ole suosittuja kaikkien vastaajien keskuudessa. Informaatiotulvan ja sähköpostiruuhi-
kien luvattuna aikana moni pitää sähköpostitse tullutta kyselyä työläänä ja vastenmielisenä, mikä voi vaikuttaa vastausaktiivisuuteen. Kokemuksesta tiesin, että sähköpostia ja erilaisia kyselyitä ja selvityksiä tulee kuntatoimijoille runsaasti. Otin tietoisien riskien valitessani menetelmäksi sähköpostiin lähetettävän kyselylomakkeen. Metodien hyvät puolet puhuivat kuitenkin puolestaan, kun tavoitteena oli tehdä kokonaistutkimus, jossa mielipide olisi saatu kaikkien Suomen kuntien ja kaupunkien nuorisotoimien johtavilta toimijoilta. Kysely lähetettiin yhteensä 353 sähköpostiosoitteeseen.

Kyselylomake sisälsi 14 kysymystä, joista kolme ensimmäistä oli niin sanottuja helppoja ja herätteleviä taustakysymyksiä. (LIITE 1. Kyselylomake) Näiden lisäksi kyselylomakkeessa oli viisi suljettua vaihtoehtokysymystä, kolme Likertin asteikkokysymystä, kolme avointa kysymystä sekä yhteystietokohta. Pidín avoimia kysymyksiä tärkeänä monipuolisten näkökulmien löytymisen toivossa. Tähän antoivat uskoa myös Heikkilän (1999) ja Vallin (2007) kokemukset, joiden mukaan avointen kysymysten vastaukset voivat joskus tuoda tutkimukseen uusia näkökantoja tai jopa vartenotettavia parannusvaihtoehtoja. Toisaalta sekä Heikkilä (mt.) että Valli (mt.) varoittavat, että runsaat avoimet kysymykset houkuttelevat usein myös vastaamatta jättämiseen. (Heikkilä 1999, 48-49; Valli 2007, 124.) Tästä johtuen pyrin pitämään avoimien kysymysten määrän mahdollisimman pienenä. Odotin kuitenkin samalla, että vastausten joukosta nousee hyviä ideoita ja näkökulmia hypoteesini jatkotyöstöä ajatellen.

Survey –tutkimusta on kritisoitu sen pinnallisuudesta ja tutkijan ja tutkittavan välisen vuorovaikutuksen puutteesta. Vaikka kyselylomakkeesta tekisi kuinka hyvän ja monipuolisen tahansa, sillä on vaikea päästä pintaa syvemmälle. (esim. Heikkilä 1999, 16). Tutkijan harhatulkintojen mahdollisuus tai tutkittavan vastaaminen ”ihanteiden mukaan” on kyselytutkimuksessa aina suurempi kuin esimerkiksi haastattelututkimuksessa. (Heikkilä 1999, 16; Grönfors 1982, 12.) Mäkelä (1992, 50) tosin korostaa, että lomakekysely ei sinällään ole tylympi ja virkavaltaisempi vaihtoehto kuin syvähaastattelu. Lomakevastaukset ovat yhtä totia tai epätotia kuin syvähaastatteluissa mahdollisesti tapahtuva sisimmän purkaminen. Kuitenkin näiden menetelmien tuottama tieto on sisällöllisesti erilaista. Lisäksi syvähaastattelu on tänä päivänä ihmisille paljon poikkeuksellisempi tilanne kuin lomakkeen täyttäminen.

En nähnyt kyselylomaketta mitenkään erityisesti virkavaltaisena tapana lähestyä kuntatoimijoita. Kuten Mäkelä (1992) edellä viittaa, kyselylomake on tänä päivänä erittäin tuttu vastausmetodi kenelle tahansa virkamiehelle tai asiantuntijalle. Virallisuutta enemmän olin huolissani informaatiotulvan ja sähköpostiruuhkan aiheuttamasta ähkystä ja vastausprosentin jäämisestä alhaiseksi sen vuoksi.

Vastaajien yhteystiedot sain aluehallintovirastoista. Yhteystietoja pyytäessäni painotin, että tarvitsin kunnallisesta nuorisotyöstä *vastaavien toimijoiden* yhteistietoja. Ennen kyselyn lähettämistä tarkastin silmämääräisesti, ettei kuntiin lähtisi postia kuin yhteen osoitteeseen. Systemaattista tarkastusoperaatiota en tehnyt. Myöhemmin kävi ilmi, että kysely lähti joidenkin kuntien kohdalla useampaan kuin yhteen osoitteeseen.

Kyselyyn vastasi 191 kunnallisen nuorisotyön asiantuntijaa. Kyselyn vastausprosentti oli näin ollen 54. Viidestä kaupungista/kunnasta oli vastannut kyselyyn enemmän kuin yksi henkilö. Tämä toi uuden mielenkiintoisen näkökulman vastausten tarkasteluun. Kunnan sisällä saattaa olla ristiriitainen käsitys muun muassa sen suhteen, onko Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma käsitelty nuorisotoimessa vai ei. Kaikki vastaajat vastasivat ainakin kaikkiin vaihtoehtokysymyksiin ja asteikkokysymyksiin. Yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kukaan ei edes avoimissa

vastauksissa kommentoinut kysymysten muotoseikkoja tai sisältöjä. Näin ollen voi todeta, että kysymyslomake oli onnistunut ja toimi tarkoituksen mukaisesti.

Kuntaliiton (2014) mukaan Suomessa oli vuoden 2014 alussa 25 yli 40 000 asukkaan kuntaa, 217 alle 10 000 asukkaan kuntaa ja 78 10 001-40 000 asukkaan kuntaa. Vastausaktiivisuutta tarkasteltaessa voi todeta, että aktiivisimpia kyselyyn vastaajia olivat yli 40 000 asukkaan kunnissa toimivat nuorisotyön toimijat. Vastausprosentti näiden toimijoiden kohdalla oli 72. Alhaisin vastausprosentti oli alle 10 000 asukkaan kunnissa, joista vain noin joka toinen vastasi kyselyyn. 10 0001-40 000 asukkaan kunnista kyselyyn vastasi 67 prosenttia.

Pienten kuntien nuorisotyön toimijoista 44 prosenttia jätti vastaamatta kyselyyn. Tämä on selvästi suurempi osa kuin keskisuurten tai suurten kuntien toimijoiden kohdalla. Vastaamatta jättäneiden osuus yli 40 000 asukkaan kaupungeissa (suuret kaupungit) oli 28 prosenttia sekä 10 001-40 000 asukkaan kunnissa (keskisuuret kunnat/kaupungit) 33 prosenttia. Vastaamatta jättäminen voi liittyä kiinnostuksen puutteeseen, ajan puutteeseen tai sähköpostikyselyitä kohtaan koettuun turhautumiseen. Yhtenä vastaamattomuuden syynä voi vaikuttaa myös monitoimijuuden asettamat haasteet, joita erityisesti pienissä kunnissa koetaan. Tästä esimerkkinä nostan esiin kommentin, jonka sain alunperin haastatteluun lupautuneelta toimijalta, mutta joka kiireisiinsä vedoten ei loppujen lopuksi halunnutkaan osallistua haastatteluun:

"En ole perehtynyt (en ehdi) lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan niin syvällisesti, että pystyisin antamaan siitä lausuntoja. Minulla on viisi vastuualuetta työssäni joten toteutan niitä omien voimavarojeni mukaisesti... en ehdi enkä halua vastata haastatteluusi...kiitos ei minulle enää yhtään kyselyä!!!" (H6)

Lisäksi usean eri vastuualueen toimijalla ei välttämättä ole nuorisotyön koulutusta, jolloin juuri lapsi- ja nuorisopolitiikkaan perehtymistä ei välttämättä koeta kaikkein oleellisimpana aihealueena. Toisaalta juuri yksin useammasta toimintasektorista vastaava toimija on kokenut saavansa kehittämisohjelmasta erityistä hyötyä.

”...tuoltahan mä saan perusteet talousarvion siihen ja siihen kohtaan ja tuosta voin ottaa sen mittarin mihin alan niin kun nojautumaan... ja kun yksin tekee sitä työtä niin siitä näkökulmasta vielä parempi.” (H1)

Näin ollen en usko, että tuloksissa olisi nähty merkittäviä eroja mikäli kyselyyn olisi vastannut useampi pienen kunnan edustaja. Nämä kaksi jo tiedossa olevaa erilaista näkökulmaa olisivat mitä ilmeisemmin korostuneet entisestään.

Analysoin kyselylomakkeiden aineistoa tilastollisin menetelmin. Taustakysymyksistä kunnan koko (asukasluku) on merkittävin selittävä muuttuja, jonka kautta tutkin, löytyykö vastauksista eroja Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman merkittävyyteen liittyen. Asukaslukua ja väittämiä:

4. *”Olen lukenut lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman”,*

5. *”Kehittämisohjelmaa on käsitelty kunnan nuorisotoimessa” ja*

6. *”Kehittämisohjelmaa on käsitelty kunnan nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa”,*

ristiintaulukoimalla⁷ selvitin, vaikuttaako kunnan koko näihin asioihin. Sen lisäksi selvitin ristiintaulukoimalla, onko kunnan koolla merkitystä suhteessa siihen, miten vastaajien mielestä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma soveltuu kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineeksi. (LIITE 1. Kyselylomake)

4.3 Haastatteluilla kohti syvällisempää asiantuntijatietoa

Kun tietyissä tapahtumissa mukana olleiden yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteet kiinnostavat tai kun halutaan saada tietoa tiettyihin tapauksiin liittyvistä syy-seuraussuhteista, pitävät Syrjälä ja kumppanit (1995, 12-13) kvalitatiivista tutkimusotetta erityisen sopivana. Tarkoitukseni oli sen lisäksi, että saan tietoa kuntien nuorisotoimien asiantuntijoiden yleisestä suhtautumisesta Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan, saada myös syvällisempää ja tarkempaa tietoa heidän mielipiteidensä koko kirjosta ja mielipiteiden perusteluista. Näiden näkemysten tutkimiseen haastattelu toimii oivallisena menetelmänä.

⁷ Ristiintaulukoimalla selvitetään kahden luokitellun muuttujan välistä yhteyttä, millä tavalla ne vaikuttavat toisiinsa (Heikkilä 1999, 199).

Haastattelua pidetään yhtenä laadullisen tutkimuksen yleisimpänä tiedonkeruun muotona. Haastattelun etuja ovat joustavuus ja tiedollisen materiaalin runsaus, kuten muun muassa Tuomi ja Sarajärvi (2002, 75) sekä Hirsjärvi ja Hurme (2000, 34-36) toteavat. Haastattelussa suorassa vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa tutkijan on mahdollista oikaista väärinymmärryksiä, selventää vastauksia tai syventää tietoa. Haastattelu oli tutkimuksessani perusteltu valinta toiseksi tiedonkeruumenetelmäksi siihen sisältyvien useiden mahdollisuuksien vuoksi. Toivoin pääseväni haastatteluiden avulla syvemmälle tutkittavan asian ytimeen ja löytäväni keskusteluiden avulla merkityksiä, joita ei ole mahdollista saada kyselylomakkeen avulla esille. Hirsjärvi ja Hurme (2000, 38) sekä Denzil (1970, 297) puolustavat useampien menetelmien käyttöä, koska sillä tavalla on mahdollisuus saada esiin laajempia näkökulmia. He uskovat tämän lisäävän myös tutkimuksen luotettavuutta.

Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu rakentuu ennalta sovittujen kysymysten varaan ja haastattelutilanteessa edetään tiettyjen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten edellyttämällä tavalla (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 77). Haastattelutilanteen teemoittaminen ja kysymysten miettiminen etukäteen sopivat tähän tutkimukseen. Halusin pitää haastattelutilanteet melko tarkasti koossa sekä ajallisesti että aiheen rönsyilyä ajatellen. Haastattelut tehtiin puhelimitse ja siksi koin, että haastattelutilanteen tuli olla tiivis.

Puhelinhaastattelulla on niin ikään useita etuja. Tärkein niistä tämän tutkimuksen kannalta oli taloudellisuus ja tehokkuus. Haastateltavieni kotipaikat sijaitsivat tasaisesti ympäri Suomen, ja kaupungit olivat kooltaan hyvin erilaisia. En olisi voinut valita heitä haastateltavakseni ja huomioida mahdollisia kuntakokoon liittyviä eroja, mikäli olisin matkustanut tutkimuskohteeni luokse ja tehnyt haastattelut face to face -tyyppisesti. Matkustuskilometrejä olisi tullut tuhansia ja työtunteja samoin, mikä olisi ollut pro gradu -tutkielman tarpeisiin nähden liian vaativa. Toisaalta face to face -tilanteen vuorovaikutus lisää haastattelun syvyyttä ja mahdollistaa myös kehonkielen ja hiljaisten signaalien lukemisen. Puhelinhaastattelut mahdollistivat mielestäni kuitenkin tarpeeksi syvällisen dialogin.

Laadullinen aineistoni koostuu viidestä puolistrukturoidusta⁸ haastattelusta sekä kyselylomakkeiden avoimista vastauksista. Tätä tekstiaineistoa analysoin laadullisen sisällönanalyysin keinoin (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2002). Haastatteluissa kysymykset olivat kaikille samat, mutta vastaajat saivat muotoilla vastauksensa vapaamuotoisesti ja haastatteluissa edettiin tilanteen mukaan.

Epäilin ja pelkäsin turhaan nuorisotoimijoiden vastausaktiivisuutta suhteessa kyselylomakkeen avoimiin kysymyksiin. Vastaajat kirjoittivat runsaasti ja monipuolisesti ajatuksistaan kaikkiin avoimiin vastauskohtiin. Keskimäärin noin puolet vastaajista käytti jokaisen avoimen kysymyksen tarjoaman mahdollisuuden hyödykseen ja kertoi kehittämisohjelman vaikutuksista tai kommentoi kehittämisohjelman tärkeitä näkökulmia. Kyselylomakkeen avoimet vastaukset tuottivat noin 14 arkkia tutkimusmateriaalia.

Valitsin haastateltaviksi kuusi nuorisotyön ammattilaista, jotka olivat jättäneet kyselylomakkeen loppuun yhteystietonsa. Valintaan vaikuttivat ensisijaisesti heidän kiinnostavan ristiriitaiset näkemyksensä ja toisistaan poikkeavat mielipiteensä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman soveltuvuudesta kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineeksi. Toiset näkivät kehittämisohjelman sekä valtakunnallisen että kunnallisen nuorisotyön näkökulmasta merkittävänä ohjausvälineenä. Toiset pitivät täysin päinvastaisesti ohjelmaa liian laajana ja maailmoja syleilevänä. Valitsin haastatteluihin vastaajia kummastakin näkökulmasta. Toiseksi valintaan vaikuttivat vastaajan kotikunnan koko sekä alue. Halusin haastatella asiantuntijoita, jotka tulivat lähtökohdiltaan mahdollisimman erilaisista ja eri kokoisista kunnista.

Sovin haastatteluista sähköpostitse ja lähetin haastattelukysymykset haastatteluun lupautuneille ennakoon. Heillä oli yhdestä kahteen viikkoon aikaa tutustua kysymyksiin ennen varsinaista haastattelutilannetta. Samalla kerroin sähköpostissa lyhyesti nuorisotyötaustastani sekä opinnoistani. Halusin etukäteisvalmisteluilla mahdollistaa rennon ja keskustelunomaisen haastattelutilanteen sekä saada mahdollisimman paljon tietoa asiasta (ks. Eskola ja Vastamäki 2000, 37; Tuomi ja Sara-

⁸ Puolistrukturoitu haastattelu on strukturoidun haastattelun ja teemahaastattelun välimuoto (Eskola ja Vastamäki 2007, 27).

järvi 2002, 75). Haastatteluista neljä tehtiin puhelinhaastatteluna touko-kesäkuussa 2014. Puhelinhaastattelut nauhoitettiin.

Yksi haastateltava halusi vastata kysymyksiin kirjallisesti ja lähettää vastauksensa sähköpostitse. Näitä vastauksia täsmensin vielä lisäkysymysten avulla. Yksi haastatteluun suostumuksensa antanut henkilö perui haastattelun viime hetkellä työkiireisiinsä vedoten. Hänenkin sähköpostissa kirjoittamansa kommentit ovat kuitenkin mukana aineiston analyysissä, sillä ne ovat siinä mielessä merkityksellisiä, että ne kertovat nuorisotyön arkitodellisuudesta; monitoimisuuden tuottamasta kiireestä.

Haastatteluiden keskimääräinen kesto oli noin 40 minuuttia. Haastattelut etenivät ripeästi ja keskustelunomaisesti. Tunnelma oli rento enkä aistunut tilanteissa minikäänlaisia jännitteitä. Kaikki haastateltavat puhuivat avoimesti näkemyksistään ja kokemuksistaan valtionohjaukseen liittyen. Asian ollessa myös itselleni ammatillisestikin kiinnostava keskityin haastatteluissa siihen, etten lisäkysymyksilläni tai välikommenteillani johdattelisi vastaajia mihinkään tiettyyn suuntaan. Pyrin olemaan kaikissa haastattelutilanteissa mahdollisimman vähäsanainen, mutta en kuitenkaan epäluonnollisen vaitonainen.

Mäkelä (1992, 52) puhuu aineiston kylläntymisestä vaikka hänen mukaansa kvalitatiivisen aineiston riittävyydelle ei ole tarjolla selkeitä mittalukuja. Aineiston kerääminen voidaan kuitenkin lopettaa, kun uudet tapaukset eivät enää tuo uusia piirteitä. En pyrkinyt haastatteluilla tilastollisiin yleistyksiin vaan erilaisten näkökulmien ja kokemusten esiin nostamiseen. (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2002, 87.) Viisi haastattelua sekä kyselylomakkeiden avoimet vastaukset ovat riittävä aineisto tässä tutkimuksessa analyysin tekemiselle. Mielessäni olleisiin kysymyksiin löytyi näkökulmia tämän kokoisesta aineistosta, joskin lisähaastatteluilla olisi voinut saada tuloksiin vielä lisää vivahde-eroja. Haastateltavat oli kuitenkin valikoitu niin, että heillä oli mahdollisimman paljon kokemusta Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta sekä kokemusta myös kunnallisesta nuorisotyöstä. Informanttien valinnassa käytin näin ollen harkintaa.

Merkillepantava seikka on se, että ne henkilöt jotka eivät kokeneet Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa positiivisesti ohjaavana työkaluna, jättivät harvemmin yhteystietonsa mahdollista haastattelupyyntöä varten. Positiivisesti kehittämisohjelmaan suhtautuneiden vastaajien yhteystietoja oli siis huomattavasti enemmän. Tilanne hankaloitti haastatteluihin pyydettyjen henkilöiden valintaa, ja sen vuoksi haastatteluissa ovat saattaneet painottua enemmän positiiviset näkemykset.

Purin haastattelut paperille sanasta sanaan. Litteroin aineiston sellaisenaan välttääkseni karsimasta siitä mitään oleellista vielä alkuvaiheessa. Kävin aineistoa, sekä litteroituja haastatteluja että kyselylomakkeiden avoimia vastauksia, huolellisesti läpi, etsien eri teemoja. Koodasin tekstiä eri värisillä yliviivaustusseilla ja kirjoitin marginaaleihin huomautuksia ja viittauksia yhteneväisistä teemoista. (ks. esim. Eskola ja Vastamäki 2007, 42.) Hahmottelin aineistosta seuraavanlaisia teemoja:

- 1) *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan liittyvät positiiviset ajatukset.*
- 2) *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan liittyvät negatiiviset ajatukset.*
- 3) *Mitä pitäisi huomioda jatkossa?*
- 4) *Erot joita mainittiin ensimmäisen ja toisen kehittämisohjelman välillä.*
- 5) *Miten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma oli vastaajien mielestä vaikuttanut suomalaisen nuorisotyön asemaan?*

Aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 112-120) loin systematiikan tarkastella kyselyn avoimia vastauksia. Luetteloin vastaukset aluksi kysymysten: Miksi suhtautuminen on positiivista? tai Miksi suhtautuminen on negatiivista? alle. Löysin molemmista näkökulmista vastauksia kysymykseen:

- Millainen? Millaisilla adjektiiveilla tai kuvailulla kehittämisohjelmasta puhuttiin?

Sen jälkeen ryhmittelin positiivisia vastauksia yhä yksityiskohtaisempien luokkien alle. Luokat nimesin sen sisältöä kuvaavalla yläkäsitteellä:

- Nuorisotyön johtava viranhaltija → työkalu
- Nuorisotoimiala → kehittämisen väline, arvostuksen nousu
- Nuorten kasvu- ja elinolot → parantava ohjelma

Negatiivissävytteiset vastaukset ryhmittivät seuraavien luokkien alle:

- Mikä mättää tai mikä puuttuu?
- Miksi mättää, millä perustellaan?

Viestintä ja huolipuhe –teemat alkoivat myös toistua monissa eri vastauksissa, ja nostin ne myös yhdeksi kehittämisohjelman ohjaavuuteen liittyväksi näkökulmaksi. Viestintä –teema oli vahvasti esillä myös Stenvallin ja Syväjärven (2006) tutkimuksessa. Näiden sisällönanalyysien pohjalta tulkitsin koodauskierroksen tuottamat havainnot.

4.4 Tutkimuksen eettiset kysymykset

Lähdin tekemään tutkimustani tiedostaen, ettei siihen liity mitään erityisiä eettisiä riskejä tai huolenaiheita. Kyselylomakkeen lähetekirjeessä kerroin, mistä tutkimuksessani on kyse, miksi se tehdään ja mitkä organisaatiot toimivat tutkimuksen taustalla. Saatekirjettä allekirjoittaessani pohdin omaa allekirjoitustani ja siihen lisättävää ”tittelää”. Allekirjoitanko kyselyyn liittyvät viestit nuorisotyön asiantuntijana eli nuorisosihteerinä, jonka takaa olisin toiminut kollegana suhteessa vastaajiin. Toinen allekirjoitusvaihtoehto olisi ollut ”opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluharjoittelija”, joka olisi saattanut asemoida kyselyn vastaajien mielissä ”harjoittelijan puuhastelun” asemaan.

Allekirjoitin lopulta kaikki kyselyyn liittyvät tiedotteet ”Tampereen yliopiston nuorisotyön ja nuorisotutkimuksen maisteriopiskelijan” tittelillä. Koin ettei siihen liity eettistä riskiä tai ristiriitaa, olihan se täysin totta ja kyselyn tekeminen vahva osa maisteriopintojani. Lisäksi ensimmäisessä saatekirjeessä kerroin, että kyselystä saatava materiaali tulee olemaan aineisto pro gradu -tutkimukseeni.

Tiedotin vastaajia kyselyn luottamuksellisuudesta. Webropol -kyselyn automaattisessa ”Kiitos vastauksestasi!” -viestissä kerroin, että vastaukset tullaan käsittelemään luottamuksellisesti, kenenkään henkilöllisyyttä tai yksityisyyttä paljastamatta. Näin tein myös haastatteluihin valikoitujen henkilöiden kohdalla. Jo ensimmäi-

sissä sähköpostiviesteissä kerroin, ettei kenenkään nimi tai vastauspaikkakunta tulisi paljastumaan tuloksien yhteydessä. Tästä johtuen olen nimennyt suorat aineistolainaukset joko H-kirjaimella tai ”Vastaus” –sanalla. H-kirjaimen ja numeron yhdistelmä erottaa haastatellut henkilöt toisistaan. Vastaus –sana ja numero yhdistelmä viittaa kyselyn vastaajiin. Tunnistamattomuuden varmistamiseksi olen muuttanut suorien lainausten murteen puhe- tai kirjakielelle.

Haastattelunauhat ja litteroidut aineistot ovat pelkästään omaan käyttööni tarkoitettuja. Webropol -aineistoa saattavat käyttää jälkikäteen joko nuorisoasiain neuvottelukunnan tai opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet.

5 LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMA KUNNALLISEN NUORISOTYÖN OHJAUSVÄLINEENÄ: KUNTATOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ

Kuten olen aiemmin tässä tutkimuksessa tuonut esiin, nuorisopolitiikan suunnitelmallinen ohjaus ei ole 2000-luvulla keksitty valtionohjauksen muoto. Jo 1970-luvulla pyrittiin kuntien tekemää nuorisotyötä ohjaamaan nuorisopoliittisilla suunnitelmilla, tähdäten kunnissa havaittujen nuorisoon liittyvien epäkohtien poistamiseen. Nuorisopoliittiseen suunnitteluun kohdistui jo tuolloin epävarmuutta, joka näkyi tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kyseenalaistamisena. Nähtiin, että kokonaisuudessa vaikutusmahdollisuudet riippuvat paitsi suunnittelun sisällöstä, ”myös – ja olennaisessa määrin – kunnallisten päätöksentekijöiden halusta toteuttaa tehtyjä suunnitelmia” (Vartola 1973, 58).

1970-luvun nuorisopoliittisen suunnittelun koettiin kuitenkin ylisuurten odotusten seurauksena epäonnistuneen. Suunnitelmien merkittävimiksi puutteiksi nähtiin niiden ulkokohtaisuus ja standardimaisuus. Niitä kritisoitiin myös suunnittelukokemuksen puutteesta. (Vartola 1975, 2-5.) Liian idealistiseksi osoittautui myös ajatus nuorten kasvuolojen korjaamisesta kokonaisvaltaisen suunnittelun ja yhteiskuntapolitiikan avulla. Nuorisopoliittinen strategia törmäsi arkipäivän realismiin ja nuorisotoimien rajallisiin mahdollisuuksiin. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 37.)

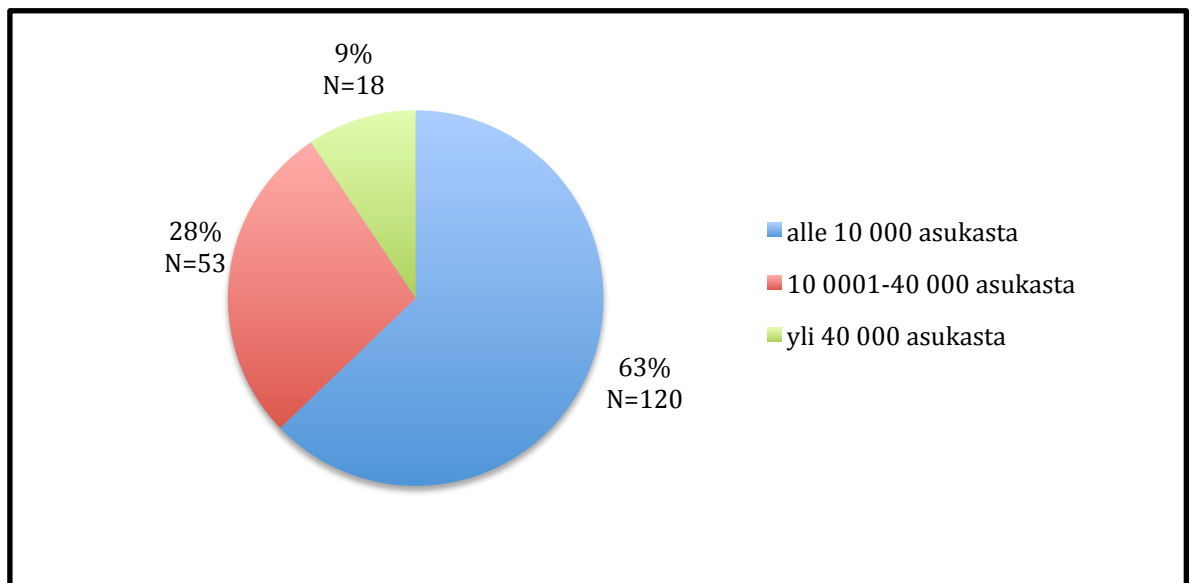
Tämä kertaus kuvaa hyvin, miten nuorisopolitiikassa historia tuntuu toistavan itseään. Nuorisopolitiikan käsitteen määrittelystä lähtien (ks. Kaarina Suonion vuonna 1975 kirjaama nuorisopolitiikan määritelmä luvussa 3.2.2), nuorisopolitiikan kohtaamaan arvovallan puutteeseen saakka (Silvennoinen ja Nieminen, 2002, 55), painitaan 2014 vuonna samanlaisten sisältöjen ja haasteiden kanssa.

Ohjelmakokonaisuutena Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on kuitenkin uudenvuotinen yritys saada eri hallinnon aloilla toimivat tahot yhdistämään voimavaransa ja toteuttamaan lasten- ja nuorten hyvinvointipolitiikkaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Ohjauksen käytännön toteuttamisessa eri kuntien nuorisotoimissa törmätään kuitenkin vielä täsmälleen samoihin haasteisiin kuin aikaisemminkin. Sekä Jari Stenvallin ja Antti Syväjärven (2006) että Mirja Määtän ja Pia Tasangon (2012) tekemät arviot valtionohjauksen toimivuudesta kuntien ohjaustehtävässä tukevat tämän tutkimuksen tuloksia. Nuorisotyön hajautuminen usean toimialan sektorille, valtionhallinnon tasolla tapahtuva ohjelmien koordinoimattomuus sekä ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden ja nuorisotyön käytännön mahdollisuuksien ristiriitaisuus haastavat ohjelmaohjauksen toteutumista ja valmistelutyötä edelleen. Tässä luvussa analysoin tarkemmin niitä kysymyksiä.

5.1 Yleiskuva kehittämisohjelman ohjaavuudesta

Tutkimukseeni osallistui 191 kunnallisen nuorisotyön asiantuntijaa. Käytän heistä seuraavissa yhteyksissä nimitystä ”toimija”. 63 prosenttia vastauksista tuli pienistä kunnista, 28 prosenttia keskisuurista kunnista/kaupungeista ja 9 prosenttia suurista kaupungeista.

KUVIO 1. Kyselyyn vastanneet kuntakoon mukaan

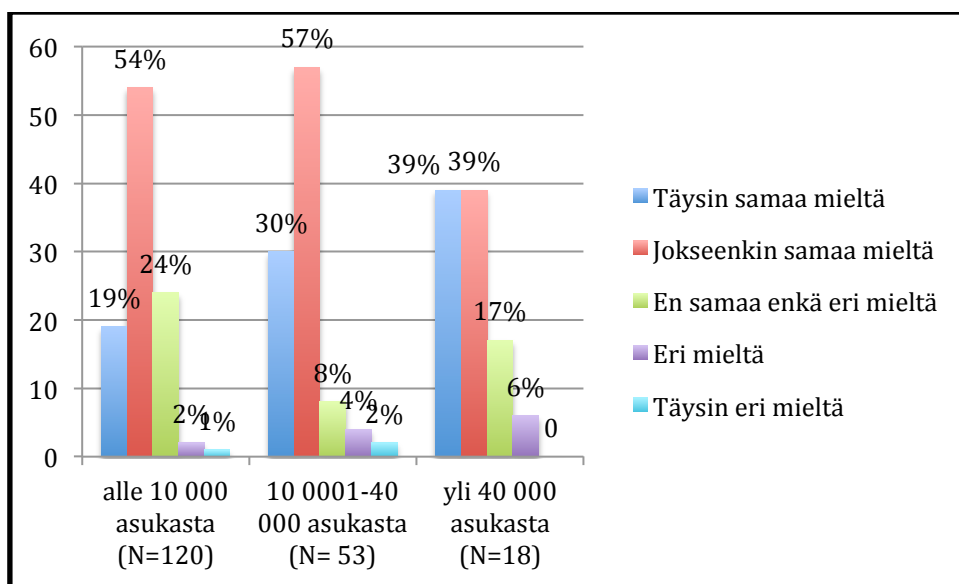


Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015 tunnetaan kohtalaisen hyvin kuntien nuorisotoimissa. 83 prosenttia kyselyyn vastanneista toimijoista kertoi lukeneensa kehittämisohjelman, ja 62 prosenttia kertoi, että sitä on käsitelty kunnan nuorisotoimessa. Tilanne ei erityisemmin eroa suurissa tai pienissä kunnissa. Suurten kuntien nuorisotoimijoista kaikki kertoivat lukeneensa ohjelman kun keskisuurten kuntien kohdalla osuus oli 85 prosenttia ja pienten kuntien kohdalla 79 prosenttia. Kuten aikaisemmin olen kertonut, kyselyyn vastasi viidestä kunnasta useampi kuin yksi toimija. On hämmästyttävää todeta, että kunnan sisällä voi olla ristiriitainen näkemys kehittämisohjelman käsittelystä nuorisotoimessa. Tällainen näkemysero löytyi yhden kunnan vastauksista. Toisen toimijan mielestä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on käsitelty kunnan nuorisotoimessa ja toinen on sitä mieltä, että sitä ei ole käsitelty.

Toimijat antavat vastauksissa varsin myönteisen yleiskuvan Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vaikutuksista kuntien nuorisotoimiin. Yleiskuvaa karotettiin kahdeksan kysymyksen tai väittämän avulla. Kolme neljäsosaa toimijoista oli muun muassa täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen ”*Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kaltaisesta ohjelmasta on hyötyä nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä kunnassa*” kanssa. Samoin kolme neljäsosaa toimijoista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä seuraavan väitteen kanssa: ”*Kehittämisohjelman*

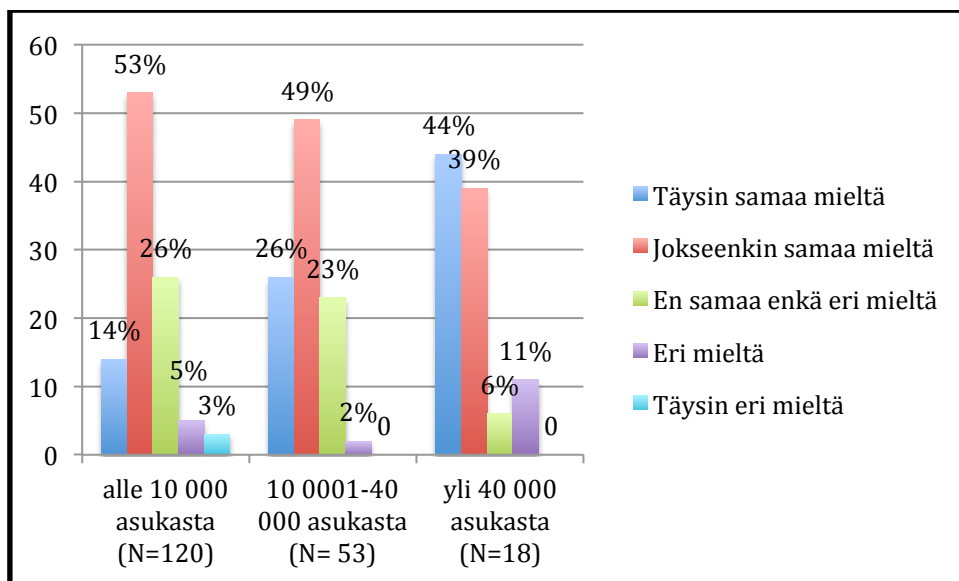
strategisista tavoitteista ja toimenpidekokonaisuuksista löytyy olennaisia kokonaisuuksia mahdollistaen nuorisotyön kehittämisen kunnassa.”

KUVIO 2. Väitteen ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kaltaisesta ohjelmasta on hyötyä nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä kunnassa” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



Näyttäisi siis siltä, että keskisuurissa kunnissa Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta olisi hieman suurempi hyöty nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä, kuin pienissä tai suurissa kunnissa. Lähes 90 prosenttia keskisuurten kuntien toimijoista on sitä mieltä, että kehittämisohjelmasta on hyötyä nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä. Suurten kuuntien toimijoista noin 78 prosenttia ja pienten kuntien toimijoista 73 prosenttia on samalla kannalla. Toisaalta pienissä kunnissa joka neljäs vastaaja ei ollut väitteen kanssa eri eikä samaa mieltä.

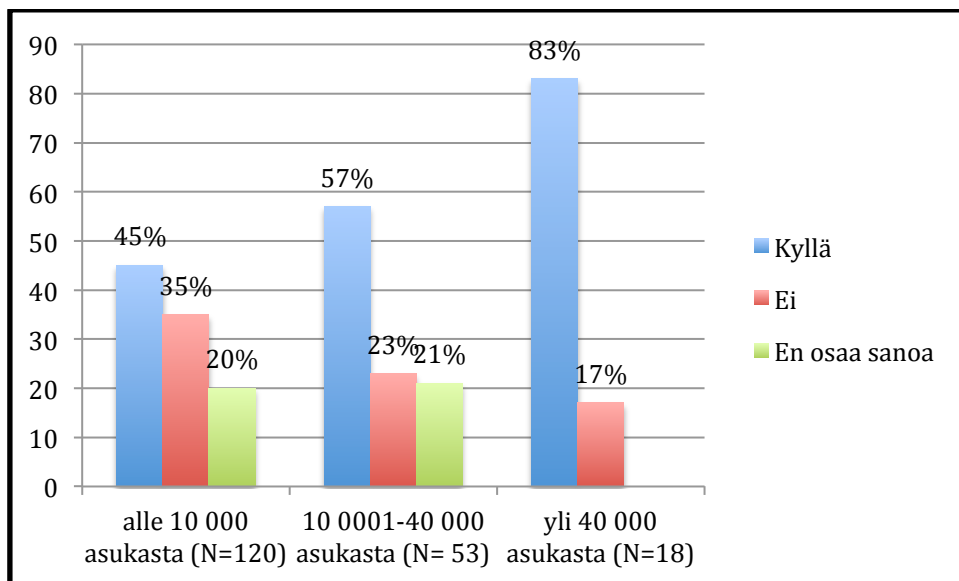
KUVIO 3. Väitteen ”Kehittämishjelman strategisista tavoitteista ja toimenpidekokonaisuuksista löytyy olennaisia kokonaisuuksia mahdollistaen nuorisotyön kehittämisen kunnassa” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishjelman strategiset tavoitteet näyttäisivät sopivan parhaiten suurten kuntien nuorisotyön kehittämiseen. Melkein puolet suurten kuntien toimijoista on täysin samaa mieltä sopivuutta koskevan väitteen kanssa. Keskisuurten kuntien toimijoista noin 30 prosenttia ja pienten kuntien toimijoista alle 15 prosenttia oli täysin samaa mieltä tässä asiassa. Pienten ja keskisuurten kuntien kohdalla kantaaottamattomien osuus on jälleen suuri.

Ohjaavuudesta ja ohjelman hyödynnettävyydestä kertoo lisäksi se, että noin 52 prosenttia kaikista toimijoista uskoo kehittämishjelman vaikuttaneen kunnan nuorisotyön strategiseen suunnitteluun. Toisaalta noin 30 prosenttia ei usko kehittämishjelmalla olleen vaikutusta kunnan strategiseen suunnitteluun ja 18 prosenttia toimijoista ei osannut sanoa, onko kehittämishjelma vaikuttanut nuorisotyön strategiseen suunnitteluun. ”En osaa sanoa” -vastaajien määrä on mielestäni suuri, kun ajatellaan, että vastaajat ovat nuorisotyön asiantuntijoita. Heidän oletaisin vastaavan oman toimialansa kehittämisestä kunnissa. Miksi vastaajat eivät halua tai osaa ottaa kantaa tähän kysymykseen? Kuka strategisesta suunnittelusta vastaa ja mitkä asiat strategioiden sisältöihin vaikuttavat?

KUVIO 4. Väitteen ”Kehittämishjelma on vaikuttanut kuntamme nuorisotyön strategiseen suunnitteluun” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



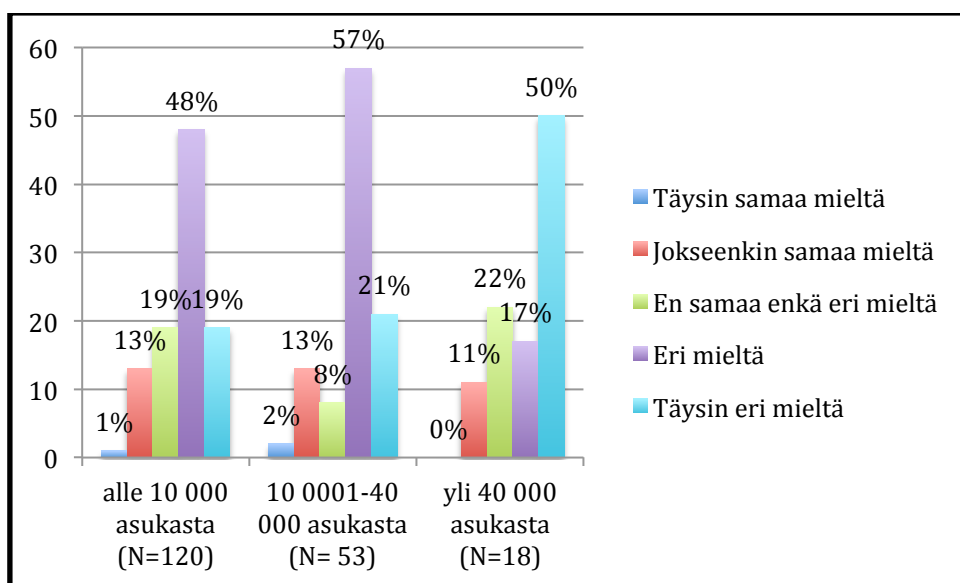
Edellisen kuvion osoittama tulos näyttäisi noudattavan samaa linjaa kuin aikaisemmin esittämäni kuvio 3. Suuret kunnat tuntuisivat tämän mukaan hyödyntävän kehittämishjelmaa strategisessa suunnittelussa enemmän kuin pienet ja keskisuuret kunnat. Toisaalta kehittämishjelmalla näyttäisi tämän kysymyksen perusteella olevan suurempi hyöty keskisuurten kuntien nuorisotyön strategisessa suunnittelussa, kuin mitä kuvion 3. vastaukset antavat ymmärtää. Näyttää kuitenkin siltä, että Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishjelma tunnustetaan kunnallisen nuorisotyön ohjaus- ja kehittämistyökaluksi. Yleiskuva kehittämishjelmasta näyttäisi kunnallisen nuorisotyön toimijoiden keskuudessa olevan verrattain positiivinen ja valtionohjauksen voisi tulkita toimivan strategisen suunnittelun tasolla vähintäänkin hyvin, kuntakoosta riippumatta.

5.2 Ristiriitoja kehittämishjelman ohjaavuudessa

Kun toimijoiden vastauksiin syvennyy tarkemmin, löytyy suhtautumisesta kiinnostavaa ristiriitaisuutta. Hyödyllisenä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishjelman kokevien joukko on huomattavasti suurempi kuin se joukko, joka ei koe sitä niin hyödyllisenä, kuten edellä (KUVIO 2.) tuli esiin. Vain 10 prosenttia toimijoista on

sitä mieltä, että kehittämisohjelman strategisista tavoitteista ei löydy olennaisia kokonaisuuksia nuorisotyön kehittämiseen. 20 prosenttia toimijoista on täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen ”On sama minkälaisia tavoitteita valtion lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma sisältää, koska sillä ei ole vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen” kanssa.

KUVIO 5. Väitteen ”On sama minkälaisia tavoitteita valtion lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma sisältää, koska sillä ei ole vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



Tämän väitteen kohdalla voi nähdä, että keskisuurissa kunnissa kehittämisohjelman hyödyllisyys kunnallisen nuorisotyön kehittämisessä koetaan vahvempana kuin pienissä tai suurissa kunnissa. Lähes 80 prosenttia keskisuurten kuntien toimijoista on täysin tai jokseenkin eri mieltä esitetyn väitteen kanssa. Suurten kuntien vastaajista noin 70 prosenttia on samoilla kannoilla. Kuitenkin suurten kuntien toimijat tuntuvat olevan varmempia kannastaan, sillä puolet ovat täysin eri mieltä esitetyn väitteen kanssa eikä kukaan ole sen kanssa täysin samaa mieltä. Epäröijäkin on vain 11 prosenttia vastanneista. Kysymystä kommentoimattomien määrä on kaikkien vastaajaryhmien kohdalla jälleen melko suuri.

Syventääkseni ymmärrystä toimijoiden suhtautumisesta kehittämisohjelmaan etsin sekä lomakevastausten (52 vastausta 191 vastaajasta) avoimista kommenteista että haastatteluaineistosta (5 haastattelua) vastauksia kysymykseen: Millä adjek-

tiiveilla ja millaisin kuvailevin termein kehittämisohjelmaa kommentoidaan? Ko-
koamani luettelo kuvaa hyvin ristiriitaisuutta joka suhtautumisessa vallitsee. Alle
olen kerännyt muutaman esimerkin asian konkretisoidakseni.

TAULUKKO 1. Miten kehittämisohjelmaa kuvaillaan?

Millainen positiivinen?	Millainen negatiivinen?
Erittäin selkeä, tavoitteellinen	Abstrakti
Tajunnanvirran laajentaja	Lisää ahdistuksen määrää
Laaja-alainen; on helppo poimia omat kärjet	Liian laaja
Luo selkeät painopistealueet	Maailmoja syleilevä
Ohjaa ja antaa viitteitä	Työläs poimia tärkeitä asioita

Positiivisesti suhtautuvat ja hyödyllisenä kehittämisohjelmaa pitävät toimijat nä-
kevät sen erittäin tärkeänä ohjausvälineenä, ”pohjapaperina” ja ”selkärankapape-
rina”, joka aktivoi kuntia, antaa suuntaviivat, luo turvaa ja auttaa monella tavalla
nuorisotyön kehittämisessä. Kehittämisohjelman myönteisenä puolena vastaajat
pitävät lisäksi sitä, että se toimii esimiehen ja/tai johtavan viranhaltijan tukipilari-
na ja koko nuorisotyön toimialan statuksen merkittävänä kohottajana. Vastaajat
nostavat kehittämisohjelman merkityksen nuorten kasvu- ja elinolojen kehittämi-
sessä yhdeksi sen kiistattomaksi ansioksi.

Negatiivisesti suhtautuvat ja kehittämisohjelmaa hyödyttömänä pitivät toimijat,
jotka kokevat sen yleisluonteisena ”strategialennokkina”. Ohjelman puutteena
nähdään, että se on vailla todellisuuspohjaa eikä sillä ole käytännön kosketusta
nuorisotyöhön. Näin ajattelevat informantit eivät ole löytäneet kehittämisohjel-
masta tarpeeksi konkretiaa, vaan rinnastavat sen maailmoja syleilevän tyylin aino-
astaan ”kauniiksi lupauksiksi”. Suhtautumisen taustalla kummittelee arjen kiivas
työtahti ja nuorisotyöhön suunnattujen resurssien puute.

Seuraavaksi erittelen hieman tarkemmin kehittämisohjelman vahvuuksia ja heik-
kouksia kuntatoimijoiden näkökulmasta. Millaisia vastauksia niistä on mahdollista

löytää seuraaviin kysymyksiin: Mitä valtiollinen ohjaus on saanut aikaan kunnallisessa nuorisotyössä ja mitkä tekijät toisaalta heikentävät, toisaalta vahvistavat valtionohjauksen tehokkuutta?

5.3 Ohjelmaohjauksen positiiviset vaikutukset

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalla on ollut paljon positiivisia vaikutuksia kunnalliseen nuorisotyöhön. Sen lisäksi mitä aikaisemmin on kerrottu kehittämisohjelman ohjaavasta roolista suunnan näyttäjänä, katsotaan sen voimaannuttaneen kunnallista nuorisotyötä selkiyttämällä nuorisotyön toimijoiden asiantuntijuutta. Lisäksi kehittämisohjelmalla on nähty olevan merkitystä koko nuorisotoimialan arvostuksen nostamisessa sekä nuorten elinolojen parantamisessa.

Kulttuuri- ja urheiluministeri Paavo Arhinmäen (2011-2014) mukaan kehittämisohjelmaa valmistelleen työryhmän tavoitteena oli saada ohjelmasta tiiviimpi ja konkreettisempi kuin edellinen, vuoden 2007-2011 kehittämisohjelma. Sen lisäksi hän toivoi, että kehittämisohjelma toimisi laajasti nuorisolain tavoitteiden mukaisesti nuorten kasvua ja itsenäistymistä tukevana, nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista edistävänä sekä kasvu- ja elinoloja parantavana ohjelmalla. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman esipuheessa Arhinmäki kirjoittaa toivovansa myös, että ohjelma toimisi pohjana laajoille kansalaiskeskusteluille nuorisoasioista ja uusille nuorisopoliittisille avauksille. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 4-5.)

Tutkimukseeni osallistuneet toimijat viittasivat vastauksissaan edelliseen kehittämisohjelmaan. Vastauksissa todettiin, että tämä nykyinen ohjelma on selkeämpi ja konkreettisempi kuin edeltäjänsä. Esiin nostettiin myös tuttuus: toinen ohjelma oli heidän mielestään jo tullessaan ensimmäistä tutumpi ja siten se oli myös helpompi ottaa vastaan.

”Toinen on huomattavasti selkeempi. Siinä on selkeemmät kokonaisuudet, ei ole niin paljon niitten strategisten alla sitä tekstiä. Minusta se on huomattavasti parempi.” (H4)

”Luulen että se (Lanuke) on tunnetumpi ja tunnetumpi kun aika menee eteenpäin. Ja varsinkin kun tulee se kolmas Lanuke niin se on jo paljon helpompaa.” (H2)

Toisaalta vastauksissa kerrottiin myös, että toinen ohjelma oli jäänyt ensimmäisen varjoon ja että ensimmäisen ohjelman toimenpiteisiin oli paneuduttu paremmin kuin toisen ohjelman toimenpiteisiin. Vastauksissa oli aistittavissa väsymys toisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vaatimuksia kohtaan.

”Kun Lapsi- ja nuorisopolitiikan ensimmäinen ohjelma tuli, siihen paneuduttiin innolla ja laadittiin paikallisia ja alueellisia kehittämisohjelmia....Tämä uusi kehittämisohjelma vuosille 2012-2015 on jäänyt vähäisemmälle huomiolle” (Vastaus 63)

Voi siis todeta, että kehittämisohjelma on saavuttanut ainakin joiltain osin sen esipuheeseen kirjatut tavoitteet.

5.3.1 Nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman päätarkoitus on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista sekä parantaa kasvu- ja elinoloja. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 6.) Tämän tutkimuksen varsinainen tehtävä ei ole tehdä koontia tai arviointia siitä, miten kehittämisohjelma on onnistunut näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Totean kuitenkin, että niin kyselyyn vastanneet kuin haastatteluihinkin osallistuneet toimijat listasivat merkittävän paljon nuorten elinolojen parantamiseen liittyviä kehittämistoimenpiteitä. Strategista tavoitetta 6. (Nuorilla on mahdollisuus asua ja elää itsenäisesti) lukuun ottamatta kaikkien tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä nostettiin vastauksissa esiin. Kuudes tavoite kuuluukin

pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalaan, eikä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoon liittyvää hankerahoitusta ole tämän ohjelmakauden aikana suunnattu nuorten asumiseen liittyviin kehittämishankkeisiin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö.)

Ensimmäinen tavoite *”Lapset ja nuoret kasvavat aktiivisiksi ja yhteisvastuuta kantaviksi kansalaisiksi”*, on tämän tutkimuksen aineistoa arvioitaessa toteutunut parhaiten. Nuorten osallisuusjärjestelmiä on aineiston mukaan kehitetty kattavasti ympäri Suomen. Tavoitteen toteutumisesta kertovia mainintoja oli koko aineistossa yhteensä 41.

Samoin kolmas tavoite *”Nuoret työllistyvät ja nuorten työllisyysaste paranee”* on ollut kuntien nuorisotoimissa kehittämistoimien keskiössä. Nuorten sosiaalinen vahvistaminen onkin yksi koko kehittämisohjelman läpäisevistä kärkiteemoista. Sen vuoksi ohjelmaan on kirjattu selkeä tavoite: ”Resursoidaan nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä sekä niiden toiminnan laajentamista” (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 24). Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta ovatkin opetus- ja kulttuuriministeriön selvitysten mukaan laajentuneet kattamaan lähes koko maan. Valtionavustuksella on vuonna 2014 tuettu etsivää nuorisotyötä sekä nuorten työpajatoimintaa 257 kunnassa/kaupungissa, pelkästään etsivää nuorisotyötä 32 kunnassa/kaupungissa sekä pelkästään nuorten työpajatoimintaa 10 kunnassa/kaupungissa. Suomessa tiedetään olevan ainoastaan viisi kuntaa/kaupunkia, joissa ei toteuteta vielä kumpaakaan näistä nuorisotyön muodoista. (Opetus- ja kulttuuriministeriö.)

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 julkistamisen jälkeen käynnistettiin eri hallinnonalojen yhteinen Nuorten yhteiskuntatakuu, myöhemmin Nuorisotakuu –hanke. Nuorisotakuun idea on tarjota nuorelle voimassa olevan lainsäädännön mukaisia palveluja entistä tehokkaammin. Tavoitteena on saada nuorten työllisyys- ja koulutustilannetta parannettua lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntämällä ja tehostamalla yhteistyötä yli hallinnonalojen rajojen. (www.nuorisotakuu.fi.) Nuorisotakuu on entisestään lisännyt myös kunta-toimijoiden aktiivisuutta. Osin tämän vuoksi kehittämisohjelman kolmas tavoite on noussut yhdeksi keskeisimmäksi kehittämisen kohteeksi. Nuorisotakuu ei kuiten-

kaan ole aivan saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, vaikka sen toteuttamiseen onkin suunnattu runsaasti valtion lisäresursseja.

Merkillepantava seikka oli aineistossani se, että lomakevastaukset sisälsivät 20 mainintaa kehittämisohjelman vaikutuksista joko seudulliseen, kaupunkikohtaiseen tai nuorisotoimen omaan strategiseen suunnitteluun liittyen. Kehittämisohjelman myötävaikutuksella on siis tehty useita nuorisotyöohjelmia, nuorisostrategioita tai lapsi- ja nuorisopoliittisia ohjelmia, jotka ovat ohjanneet nuorisotyötä kunnissa. (KUVIO 3.) Mielenkiintoisimmat esimerkit liittyivät seudullisiin kehittämisohjelmiin, jossa usean kunnan yhteistyöllä on toteutettu nuorten elinolojen kehittämishankkeita. Kiinnostava on myös esimerkki, jossa monialaisen työryhmän toimesta eräässä kaupungissa on yhdistetty lastensuojelun hyvinvointisuunnitelma ja lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämissuunnitelma. Haastateltava kertoi, että eri ohjelmien yhdistäminen on koettu erittäin positiivisena asiana kunnan johdolta saakka ja monialaisen yhteistyön on koettu tuovan lisäarvoa nuorisotyölle sekä konkreettista hyötyä myös nuorille. Yhteistyön ansiosta kyseisessä kunnassa on saatu muun muassa etsivä nuorisotyö vakinaistettua.

”...se (kaupungin oma suunnitelma) pitää sisällään tän lastensuojelun hyvinvointipoliittisen sekä tän kehittämisohjelman. Ja sen myötä on nyt sitten tullut tosi paljon semmosta positiivista palautetta niin kunnan johdolta kuin päätöksentekijöiltä. Luulen, että jos me oltais tehty pelkästään se Lanuke omana työnään niin kyllä sillä olis ollut huomattavasti pienempi painoarvo kuin nyt kun ne kirjattiin kaikki samaan... Ni se on tuonut ihan selkeesti lisäarvoa jopa nuorisotyölle. Tänä vuonna me saatiin etsivä nuorisotyö vakinaistettua sen meidän yhteisen verkostotyön kautta, mitä on sen meidän kehittämisohjelman mukaan kehitetty.” (H4)

Jo nämä edellä esitetyt havainnot todistavat, että lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisohjelma on selvästi vaikuttanut nuorten elinolojen paranemiseen. Valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan vielä julkaisematon vuosiarviointi kuvailee Lanuken tuloksia tästä näkökulmasta tarkemmin. (Nuora 2014)

5.3.2 Kunnallisen nuorisotyön voimaantuminen

Nuorisotyön voimaantuminen näkyy kommenteissa, joiden mukaan kehittämisohjelma on lujittanut vastanneiden asiantuntijuutta vahvistamalla omia ajatuksia ja tekemisen suuntaa.

”Se on syventänyt sitä suuntaa, mihin me ollaan menossa ja varmistanut mulle johtavana viranhaltijana sen, että mä ajattelen ihan oikeesti ihan oikeita asioita, ja että me ollaan oikeilla urilla.” (H2)

Haastatteluista välittyy lisäksi kuva, että ohjelmaohjauksella on toisissa kunnissa ollut vaikutusta nuorisotyön rakenteisiin ja että se on muokannut koko nuorisotyön järjestelmää. Kehittämisohjelman kirjaaminen sisään kunnan nuorisotyön toimintalinjauksiin on antanut nuorisotyölle selkeät raamit, ja tavoitteellisuus on lisännyt työn ryhtiä. Tästä kertoo myös edellisen alaluvun loppuun nostettu lainaus.

Joissain kunnissa kehittämisohjelman linjaukset ovat läpäisseet koko strategisen ajattelun ja muokanneet jopa organisaatiokaaviota, kuten seuraavasta lainauksesta selviää:

”No kyllä mä niin kun konkreettisesti nostasin sen esiin, että kun Lanukessa puhutaan siitä verkostoyhteistyöstä ja nuorisotyöstä kouluissa ni meidän ollaan sitä viime vuosina kehitetty. Sehän on muuttanut meillä kokonaan niin kun tavallaan työn suunnan. Et sen tiimoiltahan me ollaan niin kun organisatoorisesti siirrytty vapaa-aikatoimesta koulutoimen alaisuuteen. Ja tehty ihan tämmösiä konkreettisia siirtoja ja mietitty tarkkaan sitä, että mitä on meidän mielestä se ennaltaehkäisevä nuorisotyö ja miten se pitää tässä kuntaorganisaatiossa ikään kuin sitten asemoitua, jotta se mahdollisimman hyvin tukee ja palvelee meidän lapsia ja nuoria meidän kunnassa.” (H4)

Johtamistieteissä puhutaan useista eri koulukunnista, jotka jäsentelevät strategioita eri tavoilla. Kognitiivinen koulukunta ajattelee, että strategiapohjalla luodaan yhteinen ajattelutapa pyrkimällä siihen, että toimijat hahmottavat toimintansa, tule-

vaisuutensa sekä itsensä samalla tavalla ja ”pääsevät samalle kartalle”. (Stenvall 2014.) Näyttäisi siltä, että osassa kunnista kehittämisohjelma on onnistunut yhteisen ajattelutavan synnyttämisessä ja ”samalle kartalle pääsyssä”. Onhan se aikamoinen yhteisen ajattelutavan omaksumisen osoitus, jos toimialan ohjaamiseksi laadittu ohjelma kirjoitetaan sisään kunnan nuorisotyön strategioihin ja sen innoittamana muutetaan asioita organisaatiotasolla saakka.

Miksi näin on käynyt? Voiko ajatella, että tällaisten kuntien nuorisotoimialan strategiat eivät välttämättä ole olleet kovin vahvoja ennen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa. Tai onko niitä ollut ollenkaan? Toisaalta voi myös kysyä, että onko kehittämisohjelma niin ”oikealla kielellä kirjoitettu”, että siitä löytyy vakuuttavia näkökulmia oman työn kehittämiseen sekä muiden vakuuttamiseen. Jälkimmäiseen kysymykseen tutkimusaineistoni antaa vastauksia.

Kaikki haastatellut toimijat edustivat nuorisotyön johtoa ja lähiesimiestasoa. Kunnallista nuorisotyötä johdetaan usein yhdistelmävirrantehtävissä, kun 64 prosentilla nuorisotyöstä vastaavista viranhaltijoista on vastuullaan myös muita toimialoja (Allianssi ja Kuntaliitto 2013, 10). Sen lisäksi nuorisotoimen asiat käsitellään yleensä ns. ”mammuttilautakunnissa”, joissa muut käsiteltävät asiat voivat liittyä koulutoimeen, päivähoitoon, kulttuuriin, liikuntaan tai yleissivistävään opetukseen. Kilpailu nuorisotyön äänen kuuluville saamisesta voi olla rajuakin, kun harvassa kunnassa toimii enää oma nuorisotyölautakunta. Nämä suurlautakunnat ovat peruja 1990-luvun New Public Managementin mukaisista tehostamistimenpiteistä ja hallintorakenteissa silloin tapahtuneista muutoksista. (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 39.)

Omaan kunnallishallinnon kokemukseeni sekä kollegoiden kanssa käytyihin keskusteluihin nojaten voin todeta, että aina nuorisoasioiden käsiteltäväksi saaminen lautakunta- tai valtuustotasolle ei ole helppoa. Omien sanojen tueksi tarvitaan vankkoja perusteluita ja selkärankaa, johon nojata. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on toiminut vastaajien näkemysten perusteella juuri tällaisena tukena. Nuorisotyön johto voi pitää kehittämisohjelmaa ”selkärankapaperina”, johon voi tukeutua ja josta on saanut voimaa omien ajatusten ja sanojen taakse.

"Sehän on oikeastikin sellainen johon voi nojautua kun tekee talousarviota ja toimintasuunnitelmaa ja miettii strategioita... Oon saanut sen ahaaelämyksen että wau, tuoltahan mä saan perusteet talousarvion siihen ja siihen kohtaan ja tuosta voin ottaa sen mittarin mihin alan niin kun nojautumaan... ja kun yksin tekee sitä työtä niin siitä näkökulmasta vielä parempi." (H1)

"Tavallaan on ollut sitten myöskin sellainen ohjelma selän takana, jota on voinut käyttää niin kun perusteluna siihen että kun esittää jotakin. Kun meilläkin piti perustaa lasten parlamentti ja siihen varata määrärahaa. Ni on joku jonka kautta on voinut niin kun nostaa ihan et Lanukessa esimerkiksi sanotaan näin ja nää polveutuu oikeesti sieltä ministeriöiden papereista ja kunnissa pitäis niin kun entisestään nostaa se osallisuus. Et se on ollut semmonen että sitä on voinut tosi paljon käyttää semmosena pohjapaperina ja hyödyntää perusteluna et on saanut asioita menemään läpi." (H4)

Stenvallin ja Syväjärven (2006, 49) tutkimuksessa on esitetty, että: "Ohjauksessa voi olla kysymys sellaisen tiedon välittämisestä, jolla oman toimialan edustajat kykenevät puolustamaan etujaan ja resurssitarpeitaan kunnallisessa päätöksenteossa". Edellä nähdyt lainaukset tukevat tätä näkemystä.

Nuorisotyökeskusteluissa on ollut aikaisemmin vahvasti esillä arvostuksen puute. On puhuttu poliittisen arvostuksen puutteesta (Silvennoinen ja Nieminen 2002, 55.), nuorisotyöstä semiprofessiona (Nieminen 2000) ja nuorisotyön persoonakeskeisestä luonteesta (Nieminen 1995, 369). Semiprofession ajatus on liitetty nuorisotyön kehittymiseen asiantuntija-ammatiksi, jossa kantavana ajatuksena on näkemys nuorisotyön roolista kasvattajana "pelkän" vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksien tarjoajan sijaan. Persoonaa pidetään nuorisotyössä tärkeänä työkaluna, johon sisältyy muun muassa malliesimerkkinä ja arvojen siirtäjän roolissa toimiminen. Persoonakeskeisyys korostuu myös nuorisotyön kehittämisessä. Miten nuorisotyöntekijä valikoi toimialallaan ne kohteet, jotka vaativat kehittämistä tai tarvitsevat lisäpanostusta? Kehittämisohjelmalla nähdään olevan vaikutusta

myös persoonakeskeisyyteen sen ohjatesa kuntia kehittämään toimintaa samaan suuntaan.

"Pitää olla joku kehittämisohjelma, joka ohjaa ja antaa niitä viitteitä mihin suuntaan kunnissa tulis kehittää sitä paikallista nuorisotyötä. Et ei ole enää sitä niin persoonakohtaista et jokainen vetää vähän johonkin omaan suuntaan, vaan että on tällainen selkeä ohjausjärjestelmä joka ohjaa." (H4.)

"Ei pitäis olla epäselvyyttä siitä, että mitä edellytetään, minkä muotoista sen nuorisotyön pitäisi olla että se on tasapuolista ympäri Suomen...jos haluat olla hereillä ja tehdä asioita niin tää (kehittämisohjelma) antaa sen mahdollisuuden." (H2)

Voisiko ajatella, että nuorisotoimijoiden asiantuntijuuden lisääntymisellä ja kunnallisen nuorisotyön voimaantumisella on suora yhteys koko toimialan arvostukseen? Mitä ammatillisempänä toimialana nuorisotyö kunnissa nähdään, sitä positiivisemmin siihen aletaan suhtautua myös laajemmin. Tähän kysymykseen vastaan seuraavassa luvussa.

5.3.3 Nuorisotoimialan arvostuksen nousu

Haastatellut nuorisotyön toimijat toivat esille, että nuorisotyön olemassaoloa joutuu edelleen perustelemaan ja etsimään nuorisotyön legitimizeettiä. Miksi nuorisotyötä on tehtävä ja miksi siihen kannattaa kunnassa tiukkoinakin talousaikoina satsata? Tällaisiin kysymyksiin vastaamisessa kehittämisohjelma koetaan hyväksi apuvälineeksi ja turvaksi.

Toisaalta tutkimusaineisto osoittaa, että Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ansiosta koko nuorisotoimiala on kokenut jonkinasteista arvostuksen nousua. Samansuuntaista optimismia on luettavissa myös Suomen nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n ja Kuntaliiton vuonna 2013 julkistamasta Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuusodotukset koosteesta. (Allianssi ja Kuntaliitto 2013, 22-23.)

Arvostuksen nousuun liittyvä kokemus näkyy toimijoiden mukaan nuorisotyön näkyvyyden ja verkostoyhteistyön lisääntymisenä sekä nuorisotyön ammatillisuuden ja osaamisen arvostamisena. Myös hankemaailman osaaminen ja hankkeiden kautta ”tässä päivässä” toimiminen ovat nostaneet nuorisotyön arvostusta kunnissa. Haastateltavat kuvaavat tilanteen muutosta sillä, että ennen piti muita kunnan toimijoita muistutella nuorisotyön olemassaolosta, niin nyt nuorisotyö on kysytty yhteistyökumppani useissa monialaisissa verkostoissa:

”Koen, että minusta on tullut ihan vakavasti otettava kumppani ihan moneen juttuun ja mielipidettä kysytään ja sitä halutaan. Näen, että silloin ollaan jo menty nuorisopolitiikassa ja alueella eteenpäin, kun meidät muistetaan. Oli aikoja kun piti että hei mekin ollaan olemassa ja mekin voitais tehdä tohon jotain. Mä koen, että meidän olemassaolo jotenkin niin kun huomataan paremmin ja koetaan osaksi arkipäivää ja se on vahvistunut ja koetaan, että me ollaan monella asialla semmoinen pohjajuttu mikä pitää siellä olla.” (H2)

Kehittämishankkeiden mukanaan tuomista toimintamuodoista on viimeisten vuosikymmenien aikana tullut oleellinen osa kunnallisen nuorisotyön toimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikkö on jakanut vuosittain 2 miljoonaa euroa valtakunnallisten lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Sen lisäksi aluehallintovirastot ovat jakaneet vuosittain miljoona euroa paikallistason hankkeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa vuosittain avustuksia myös muun muassa lasten ja nuorten paikalliseen harrastustoimintaan, nuorisotilojen hankkimiseen, rakentamiseen ja peruskorjaamiseen, nuorten tieto- ja neuvontatyöhön sekä verkkonuorisotyöhön, nuorisoalan kansainvälisen toiminnan tukemiseen sekä esimerkiksi kulttuurisen nuorisotyön tapahtumiin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö.) Hankerahoitus onkin kunnissa lähes ainoa mahdollisuus lähteä kokeilemaan uusia toimintamuotoja tai kehittää jotain jo olemassa olevaa toimintaa. Kuntien omien kukkaroiden nyörit on kiristetty tiukalle, eikä sieltä ole odotettavissa taloudellisia resursseja nuorisotyölliseen kehittämistyöhön. Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuusodotukset katsauksen (2013) mukaan kuntien viranhaltijoiden tulevaisuusnäkymät nuorisotoimien rahoitukseen liittyen eivät ole ko-

vinkaan optimistiset. Kolmasosa kyselyyn vastanneista (N=187) viranhaltijoista uskoi rahoituksen vähenevän seuraavien viiden vuoden aikana ja 41 prosenttia uskoi sen pysyvän samana. Kukaan tutkimukseen osallistuneesta ei uskonut rahoituksen kasvavan huomattavasti. (Allianssi ja Kuntaliitto 2013, 28.) Samansuuntaisia käsityksiä löytyy myös omasta aineistostani:

"...että jos oikeesti halutaan että kehitetään kunnissa ni sen ainoa mahdollisuus on hankeraha. Kunnissa taloudet on niin tiukkoja. Niin kyllä mun mielestä sitä rahoitusta tulis lisätä." (H4)

Nuorisotyön kehittäminen hankkeiden avulla on vaativaa ja työlästä ja se lisää merkittävästi niin sanottujen paperitöiden määrää. Toisaalta hankkeiden positiivisena puolena nähdään niiden ohjaavuus ja pyrkimys nuorisotyön tasalaatuisuuteen. Tärkeä näkökulma kehittämishankkeisiin liittyen ovat myös uudet nuorten kannalta merkittävät työmuodot (esimerkkeinä etsivä nuorisotyö ja osallisuustoiminta) sekä niiden kautta nuorisotyössä koettu merkityksellisyyden lisääntyminen:

"Mun mielestä tämä on yksi sellainen jonka kautta paikalliset päättäjät on oppineet arvostamaan sitä nuorisotyötä ja sen merkitystä ja merkityksellisyyttä, että me ollaan tässä päivässä mukana. Ehkä ne on jostain kuulleet, että nuorten osallisuus ja tällöinen on hyvä juttu ja sitten kun meillä on alettu toteuttaa sitä niin kun tavallaan tän Lanuken kautta tulleen niin ehkä se on semmonen että ne on kokeneet sen että ajan hengessä ja sitten sitä kautta arvostetaan sitä nuorisotyötä." (H1)

"Jos ei hakis näitä kehittämisrahoja niin en mä usko että olis näin vahva asema ja kokis näin positiivisena ja olis tällöinen oma vahva ammatillisuuden tunne että millä tavalla pitäis toimia." (H1)

Positiivista on se, että nuorisotyö on alkanut irtautumaan mantrasta, jonka mukaan toimialaa ei arvosteta. Mitään ei tässä epävarmuuden ajassa voi pitää itseltään selvänä, mutta myönteistä on se, että nuorisotalouden ammatillisuus ja osaaminen näyttäytyvät kuntien palvelukentässä entistä vahvempana:

"Lanuke on mielestäni saanut sen aikaan, että nuorisotoimialaa on alettu pitämään ammatillisena ja osaavana asiantuntijatoimijana - säästöpuristuksessa tämä tehtävä ei saa lipsua kenen vaan tehtäväksi." (Vastaus 81)

5.4 Ohjelmaohjausta heikentävät tekijät

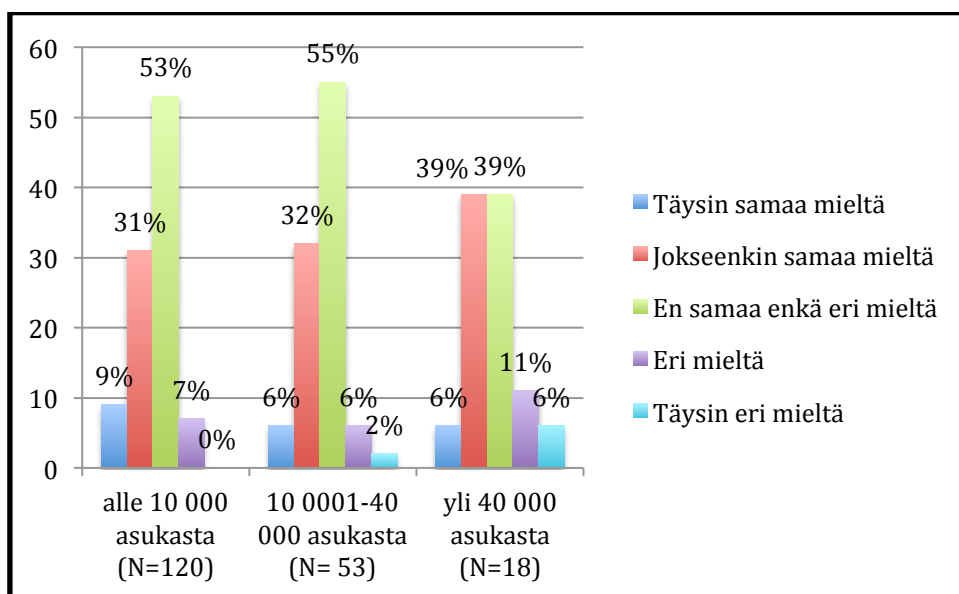
Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalla on kuntatoimijoissa paljon enemmän kannattajia kuin vastustajia. Mutta, kuten olen jo aikaisemmin todennut ja myös aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, valtion ja kunnan välisessä ohjauksuhteessa löytyy karikkoja, joihin törmätään aina uudestaan. Ajatus eri toimialojen voimat yhdistävästä ohjauksesta ja nuorisokysymysten keskiöön nostamisesta on jalo. Jos 1970-luvulla nuorisopoliittisten suunnitelmien toteutumattomuus johtui osaamisen puutteesta ja väärinymmärryksistä (Vartola 1975), niin samaan tulokintaan ei voida päätyä tänä päivänä.

"Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa kuultiin lapsia ja nuoria erilaisilla foorumeilla. Myös lapsi- ja nuorisotoimijoiden näkemyksiä kysyttiin laajalti varsinaisen lausuntokierroksen lisäksi", sanotaan kehittämisohjelman alussa. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 4.) Kehittämisohjelman valmistelussa käytettiin siis laajasti "kentän" osaamista nuorisotoimijoiden näkemyksiä kuullen. Siitä huolimatta aineistoni kommentteissa korostuu ohjelman etäisyys sekä ohjauksen tavoitteiden ja arjen toimintamahdollisuuksien välinen ristiriitaisuus.

Syy ristiriitoihin voidaan ainakin osittain selittää tuloksella, jonka mukaan yli puolet vastaajista ei osannut sanoa, kuuluivatko tai näkyivätkö valmistelun yhteydessä esiin tuodut mielipiteet lopullisessa kehittämisohjelmassa. Vain alle 40 prosenttia vastaajista koki, että esiin tuoduilla mielipiteillä oli ollut vaikutusta lopulliseen kehittämisohjelmaan. Tiedetään, että ohjelmat ovat aina useiden kompromissien tuloksia, joissa moniäänisyys ei pyrkimyksistä huolimatta pääse esille, mutta silti herää kysymys, tulisiko kunta- ja muita nuorisotoimijoita kuulla vielä herkemällä

korvalla. Kysymys on aiheellinen, sillä jo ensimmäisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kohdalla arvioinnissa törmättiin samaan tilanteeseen (Määttä ja Eriksson 2014, 3). Strategisen johtamisen näkökulmasta tiedetään myös, että toimijat sitoutuvat tavoitteiden saavuttamiseen paremmin, mikäli he ovat päässeet osalliseksi tavoitteiden suunnittelua. (Stenvall 2014.)

KUVIO 6. Väitteen ”Mielipiteillä on tähän mennessä ollut myös vaikutusta lopulliseen ohjelmaan” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



Kuviossa 6. nähtävän tuloksen mukaan kuulluksi tulemisessa ei ole nähtävissä suuria eroja kuntakokoon liittyen. Suurissa kunnissa ollaan kuitenkin suhteessa tyytymättömämpiä tilanteeseen kuin pienissä tai keskisuurissa kunnissa. Suurten kaupunkien vastaajista 16 prosenttia oli eri tai täysin eri mieltä seuraavan väitteen kanssa: ”Mielipiteillä on tähän mennessä ollut myös vaikutusta lopulliseen ohjelmaan”.

5.4.1 Kehittämisohjelman ja arkitodellisuuden välinen kuilu

Kehittämisohjelman laaja-alaisuus herättää toimijoissa ristiriitaisia tunteita, kuten olen aikaisemmin kertonut ja kuvannut taulukossa 1. Ne toimijat, jotka suhtautuvat kehittämisohjelmaan myönteisesti sen laaja-alaisuudesta huolimatta (tai juuri

siitä syystä), näkevät kehittämisohjelmassa valinnanvapautta ja osaavat löytää sieltä suuntaviivat omaan toimintaansa. Ohjelmaa pidetään tarpeeksi konkreettisenä ja suuntaa-antavana kuitenkin niin, ettei laajuus tuota toimijoille liikaa stressiä tai päänvaivaa. Toisaalta informantit ymmärtävät myös, että toisissa kunnissa tilanne saattaa olla päinvastainen ja tässä laajuudessa esitetyt kehittämiskohteet saattavat ahdistaa ”yhden miehen orkestereita”.

”Kyllähän se vähän hengästyttävältä tuntuu sellaisessa kunnassa missä on yks tai kaks työntekijää nuorisosalalla, että kyllä niillä happi loppuu kun ne lukee mitä kaikkea pitäis tehdä... Että paljohan siinä on sitä asiaa mutta toisaalta en kyllä koe että se on huono juttu. Sieltä voi poimia niitä kärkiä ja kaikkea ei tarvii tehdä heti.” (H2)

”Tietenkin onhan siinä jotkut sellaiset osa-alueet, jotka mä koen itse hankaliksi mutta joita ei voi ottaa pois koska ne voi jossain muussa kunnassa olla juuri sitä mihin niillä kannattaa panostaa... Mutta kuntien ei pitäis koskaan katsoa sitä siitä näkökulmasta että kaikkea pitäis 110 toteuttaa... eihän niitä kaikkea pysty pikku kunnassa missään nimessä ottamaan haltuun.” (H1)

Kahdessa seuraavassa aineistolainauksessa kiteytyy yhdenlainen viesti, joka kuuluu pienten kuntien nuorisotoimijoiden suusta. Laaja, useita kehittämiskohteita sisältävä ohjelma aiheuttaa tunnollisissa nuorisotyön toimijoissa ahdistusta ja ambivalenssia sen suhteen, onko kehittämistyö nuorten kohtaamista tärkeämpää.

”Välillä nämä uudet kehittämisohjelmat lisäävät vain ahdistuksen määrää, että mitä kaikkea pitäisikään tehdä!!” (Vastaus 59)

”Kunnan nuorisotyöntekijöiden tehtävät lisääntyvät jatkuvasti, mutta palkka ja resurssit eivät. Pienissä kunnissa yhden ihmisen niskassa voi olla kohtuuttoman suuri paine, kaikkea pitää järjestää ja toteuttaa, mutta mistä aikaa nuoren kohtaamiselle.” (Vastaus 185)

Kriittisemmin Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan suhtautuvat lisäksi sellaiset toimijat, jotka pitävät sen laaja-alaisuutta heikkoutena ja yleisluonteisuutta turhana sanahelinänä. Kehittämisohjelman heikkoudeksi nähdään lisäksi epäselvyys sekä etäisyys kuntien toiminnasta. Syytettiinpä muutamissa kommenteissa opetus- ja kulttuuriministeriötä myös käytännön tuntemuksen puutteesta ja arkitodellisuuden ymmärtämättömyydestä.

”Niin kauan kuin valtio jakelee konkreettisesti ainoastaan kauniita lupauksia, strategioita, visioita ja kehittämisohjelmia ja toisella kädellä tarjoaa leikkauksia kuntien resursseihin, niin on suurin piirtein yhden tekevää minkä strategialennokin opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa. Ilman käytännön kosketusta nuorisotyön arkeen se jää vain hyvää tarkoittavaksi paperiksi, vailla todellisuuspohjaa.” (Vastaus 20)

Samanlaiseen kritiikkiin törmäsivät myös Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi (2006, 70). Heidän tutkimukseensa osallistuneiden sivistyspalveluiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon johtavien viranhaltijoiden mukaan valtionhallinnosta puuttuu lähes totaalisesti käytännön tuntemus, johtamistietous ja kuntatietous.

Huonoja puolia nähtiin myös hankerahoituksen hakemisessa, kun se koettiin osittain irralliseksi arjen perustyöstä. Projektien ja hankkeiden nähtiin työllistävän liikaa sekä hajottavan nuorisotyön luonteelle tärkeää pitkäjänteistä ja pitkäkestoisista työtä.

”Valtion nuorisopolitiikka suosii ainoastaan kuntia, jossa on aktiivisia hankkeiden ja projektien hakijoita. Osa suomalaisista kunnista ja sitä kautta nuorista ei missään vaiheessa tunne yhdenvertaisuutta esim. nuorisopalveluiden saatavuuden osalta.” (Vastaus 36)

”Pitkäjänteinen suunnittelu, nyt hankerahoitus sanelee pitkälti kunnan toimintaa. Esim. etsivään nuorisotyöhön palkataan vuodeksi määräaikainen työntekijä, koska valtionavustusta on saatu vuodeksi. Kunnat eivät vakinaista paikkoja.” (Vastaus 50)

Hankkeiden työllistävyydestä kertoo esimerkiksi se, että 68 prosenttia pienten kuntien nuorisotoimijoista kertoi, ettei ole hakenut hankeavustusta kehittämisohjelman mukaiseen nuorisotyön kehittämiseen. Vastaavasti isojen kuntien nuorisotoimijoista ainoastaan 11 prosenttia kertoi, ettei ole hakenut hankeavustuksia.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoon liittyvä hankerahoitus on tämän ohjelmakauden aikana suunnattu ensisijaisesti ohjelman nuorisotyötä kokevien kohtien toimeenpanoon. Näistä strateginen tavoite 2. ”Lapset ja nuoret voivat osallistua tasavertaisesti kulttuuri- liikunta- ja vapaa-ajantoimintaan” on ainoa, joka käytännössä pitää sisällään kunnallisen nuorisotyön ennaltaehkäisevän toiminnan, eli niin sanotun perusnuorisotyön. Hankeavustuksien myöntämisessä painottuu kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteiden mukaan ostoskeskuksissa tehtävien nuorisotyön menetelmien kehittäminen sekä nuoriso- ja harrastustilojen rakentaminen (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 19; Opetus- ja kulttuuriministeriö.) eikä esimerkiksi ennaltaehkäisevän nuorisotyön kehittäminen.

Kunnallisen nuorisotyön toimijat nostavat vastauksissa kuitenkin ennaltaehkäisevän perusnuorisotyön kehittämisen yhdeksi tärkeimmistä näkökulmista. Tutkimusaineistoni mukaan hankerahoitusta tulisikin aikaisempaa enemmän suunnata nimenomaan nuorisotilatyöhön ja sitä kautta ennaltaehkäisevään varhaiseen puutumiseen.

”(Tärkeää on) perusnuorisotyön määrittely ja siihen satsaaminen. Laki on lavea tältä kohtaa. Etsivää nuorisotyötä on määritelty enemmän ja sinne painotetaan julkisuudessa, samalla perusnuorisotyö meinaa jäädä jakoihin, vaikka sitä kautta tavoitetaan valtavan paljon enemmän lapsia ja nuoria, voidaan halvemmilla toimenpiteillä auttaa ja estää ohjautuminen korjaaviin toimenpiteisiin.” (Vastaus 88)

Entistä tärkeämmäksi tämä näkökulma nousee silloin, kun tilanne on sellainen, ettei perinteinen tilatyö enää kohtaa kaikkia nuoria.

5.4.2 Ohjelmaohjauksen väljyys ja koordinoimattomuus

Informaatio-ohjauksesta on esitetty myös aiemmissa tutkimuksissa kriittisiä käsitteitä, kun sitä ei aina ole pidetty riittävän tehokkaana kuntien ohjausmuotona kuntien ohjaamiseksi. (ks. luku 2.2.3) Löyhään velvoittavuuteen viittaa myös moni tämän tutkimuksen vastauksista. Kehittämishjelmaa kritisoidaankin eniten sen vuoksi, kun siitä ei löydy konkreettisia kuntia velvoittavia toimenpiteitä. Tutkimukseni vastauksissa on nähtävissä selkeä normikaipuu. Tähän viittasivat useat kyselyyn annetut sekä muutamat haastatteluiden kommentit. Voiko normiohjauksen kaipuu johtua nuorisolain väljyydestä tai kunnissa vallitsevasta ”valtio sanoo mitä pitää tehdä” -odotuksesta? (ks. Heuru 2000, 128-129.) Varsinkin taloudellisesti niukkoina aikoina kunnissa priorisoidaan lakisääteiset palvelut tärkeimmäksi, mikä aiheuttaa turvattomuutta väljästi lailla säädetylle nuorisotoimialalle.

”... se (kehittämishjelma) pitäis niin kun paremmin liittää siihen (nuorisolakiin) että se olis semmoinen hiukan konkreettisempi. Ei se mikään käsikirja tai tehtävä-työlista saa olla mutta ehkä pikkasen avata sitä (nuorisolakia) enemmän sen kehittämishjelman kautta ja pikkasen konkretisoida.” (H3)

”En koe että se (kehittämishjelma) nykymuodossa soveltuu (kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineeksi). Asiakirja ei ole velvoittava vaan suositus.” (H5)

Myös Stenvall ja Syväjärvi (2006, 66) nostavat tutkimuksessaan esiin samansuuntaisen näkemyksen. Heidän tutkimukseensa osallistuneet kertoivat hyödyntävänsä eniten normeihin liittyvää informaatio-ohjausta. Tulos vahvistaa tutkijoiden mukaan näkemystä suomalaisen hallintokulttuurin juridisten sääntöjen voimakkaasta noudattamishalusta.

Kyselyyn vastanneita toimijoita närästää myös valtion taholta tulevat ristiriitaiset ja välillä osittain jopa päällekkäisetkin suositukset ja velvoitteet. Toisaalta valtio ohjaa kuntia kehittämään työtä melko suurieläisesti, mutta samalla se rokottaa niitä leikkaamalla valtionosuuksia. Vastaaajien mielestä talouden heikkeneminen ja

laajat suositukset eivät toimi yhdessä. Samaan aikaan eri hallintosektorit velvoittavat tai suosittelevat kuntia tekemään erilaisia ohjelmia, jotka paremmalla koordinaatiolla voitaisiin nivoa yhdeksi kokonaisuudeksi jo lähtökohtaisestikin. (Määttä ja Väänänen-Formin 2009, 63; Määttä ja Tasanko 2012, 24.)

”...se on liian laaja, jotta kaiken kokoiset kunnat voisivat sitä ohjaavana asiakirjana käyttää...Talouden heikkeneminen ja laajat suositukset eivät oikein onnistu yhdessä...Siinä on paljon ilmaisia kehitetään, edistetään. Missään ei kuitenkaan ilmene miten ja millä resursseilla.” (H5)

Aineistossa kritisoitiin myös ohjauksen koordinoimattomuutta. Tähän viittaavat myös Stenvall ja Syväjärvi (2006, 21) sanoessaan, että informaatio-ohjauksen ongelma on esitetty sen toteutuksen hajaantuminen lukuisiin verrattain itsenäisesti toimiviin yksiköihin.

” Ongelmana on se, että ohjeistus ministeriötasolla tulee niin monesta tuutista ja arjessa näyttää siltä ettei monialainen suunnittelu toimi. Tämä tekee työn paikallisella tasolla haastavaksi ja aiheuttaa turhia ristiriitoja... Suunnittelu valtiontasolla tapahtuu edelleen sektorikeskeisesti ja tämä heijastuu todella paljon kunnissa tehtävään työhön. (Vastaus 4)

Samanlaisista tuloksista kertovat myös Mirja Määttä ja Pia Tasanko (2012, 35) todetessaan, että kansallisen ohjauksen etuna olisi monialaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan toimintakentän ja eri ohjelmien yhteen nivominen.

Kielteisyys kehittämisohjelmaa kohtaan kumpuaa myös näkemyksestä, jonka mukaan Lapsi- ja nuorisopolitiikankehittämisohjelma ei ole riittävän sensitiivinen kuntien ja alueiden eroille. Tulisiko kehittämisohjelmassa olla omanlaisensa velvoittavat toimenpiteet pienille, keskisuurille ja suurille kunnille? Seuraavat lainaukset kertovat tästä:

”Turha julistuksellisuus pois. Tunnistakaa alueiden erilaisuus ja erilaiset lähtökohdat. Reunaseuduilla ja muuttotappioalueilla puhuminen mah-

dollisuuksien tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta tuntuu ontolta höpötykseltä. Edelliseen liittyy se, että pitäisi välttää liian suoraviivaisia "standardeja"/laatuvaatimuksia/yleviä tavoitteita. Se mikä toimii Sörnäisissä ei toimi Kaamasessa." (Vastaus 22)

"...sitten pitäisi jotenkin nähdä eroa jos puhutaan pienestä kunnasta tai isoosta kaupungista, koska sekä ongelmat että ratkaisut ovat hyvin erilaisia." (Vastaus 76)

Ollakseen nykyistä kehittämisohjelmaa parempi seuraavan ohjelman tulee onnistua ratkaisemaan monia ristiriitaisia toiveita: Miten olla samalla tiivis mutta tarpeeksi laaja, kuntien kokoerot huomioonottava? Miten järjestää valtionohjaus tarpeeksi velvoittavaksi mutta ei kuitenkaan suoranaisesti käskeväksi? Miten turvata resurssiohjauksen kautta toimialan hyvin alkanut kehittämistyö kuitenkin työllistämättä "paperiviidakolla" toimijoita liikaa?

5.4.3 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kapea-alaisuus

Kuten alussa totesin, kehittämisohjelma tunnetaan hyvin kuntien nuorisotoimissa. Kuitenkin jo lähialoilla, kuten sosiaali- ja terveystoimessa tai opetustoimessa, se tunnetaan huonommin. Tietoisuus ohjelmasta käy sitä huonommaksi mitä kauemmas nuorisotyön ytimestä kunnissa mennään. Kun nuorisotyön toimijoista 83 prosenttia kertoo lukeneensa kehittämisohjelman itse, on se nuorisoasioista päättävien lautakuntien käsittelyssä ollut vastaajien mukaan enää neljäsosassa vastanneista kunnista. Toisaalta vähän alle neljäsosa vastanneista ei osannut sanoa, onko kehittämisohjelma käsitelty nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa vai ei.

Tämä viimeinen havainto onkin mielenkiintoinen. Kuka tietää, onko nuorisoasioita käsitelty lautakunnassa, jos sitä ei tiedä nuorisoasioista vastaava toimija? Tuloksia ruokkii pohtimaan, kenen tehtävä on viedä nuorisoasioita lautakuntiin tai jopa valtuustotasolle käsiteltäväksi. Tuloksen hämmästyttävyyttä lisää vielä se, että kunnan sisällä voi olla ristiriitaisia käsityksiä tähän kysymykseen liittyen. Eräästä kunnasta kyselyyn vastasi kolme toimijaa. Yksi heistä on sitä mieltä, että kehittä-

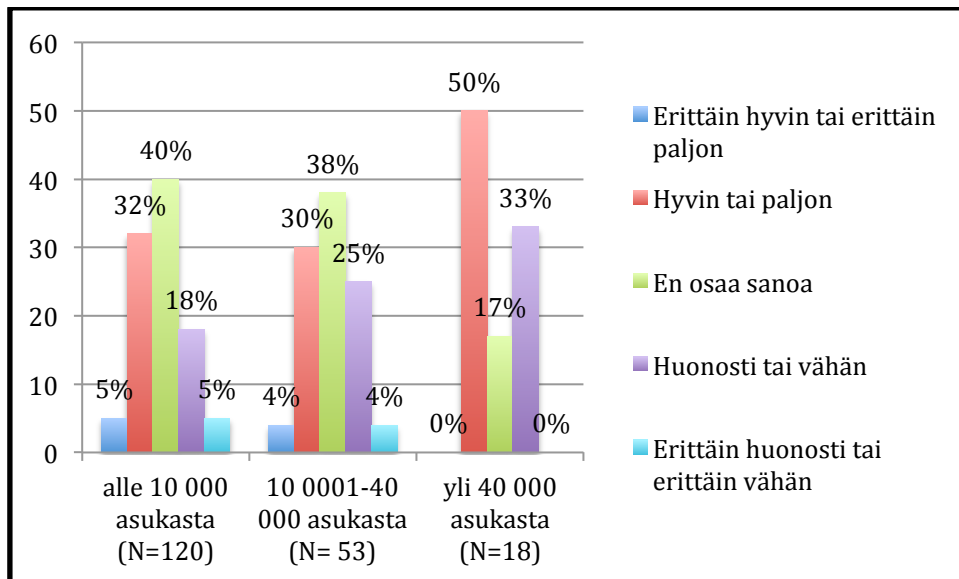
misohjelma ON käsitelty kunnan nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa mutta kahden muun mukaan niin EI ole tapahtunut. Myös muissa useamman kuin yhden vastauksen lähettäneistä kunnista tilanne oli epäselvä. Yleensä toinen vastaajista ei osannut sanoa, onko kehittämisohjelmaa käsitelty lautakunnassa ja toinen vastasi, että se joko on tai ei ole käsitelty lautakunnassa. Vaikuttaa siltä, että nuorisotoimien sisäisessä viestinnässä olisi kehitettävää.

Vastauksissa korostui myös muiden toimialojen ja järjestökentän etäisyys. 40 prosenttia toimijoista koki, että esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa, opetustoimessa ja järjestökentällä kehittämisohjelma tunnetaan joko erittäin huonosti tai huonosti. Toisaalta 39 prosenttia toimijoista ei osannut tai halunnut ottaa kantaa muiden sektoreiden puolesta. Lisäksi toimijat esittivät kannanotoissaan huolensa nuorisopolitiikan painoarvosta kuntakentällä. Eräs toimia kiteytti ajatuksen seuraavasti:

”Lanukkeesta tiedottaminen on hoidettava aiempaa paremmin erityisesti sosiaali- ja opetustoimeen. Entisellä mallilla toimittaessa Lanuke jää aina nuorisotoimen asiakirjaksi, jolla ei tunnu olevan riittävää painoarvoa monialaisessa lapsi- ja nuorisopoliittisessa työssä.” (Vastaus 54)

Kehittämisohjelman tavoite on ollut vahvistaa ainakin eri ministeriöiden välistä yhteistyötä. Sen lisäksi kehittämisohjelmalla on tavoiteltu laaja-alaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan vahvistumista (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 7). Tutkimukseni tulokset ja kuvio 7. kertovat, että monialaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan vahvistamisessa ohjelmaohjauksen keinoin on vielä tehtävää. Alle 40 prosenttia kaikista toimijoista on sitä mieltä, että valtionohjaus vahvistaa erittäin paljon tai paljon kunnan monialaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa. Saman verran vastaajia ei osaa ottaa kantaa tähän kysymykseen. Asiaan kantaaottamattomien joukko on jälleen yllättävän suuri ja herättää kysymyksen, miksi nuorisotyön asiantuntijat eivät osaa vastata tällaiseen kysymykseen? Miten nuorisotoimijat määrittelevät monialaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan? Eikö monialaisissa työryhmissä käsiteltäviä asioita ehkä rinnasteta nuorisopoliittisiksi asioiksi?

KUVIO 7. Kysymyksen ”Miten paljon valtion ohjaus vahvistaa monialaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa kunnassasi?” vastausosuudet kuntakoon mukaan.



Oli tilanne tällä hetkellä minkäläinen tahansa, kuntatoimijat ottavat vahvasti kantaa ohjelman poikkihallinnollisuuden ja monialaisuuden puolesta. 95 prosenttia toimijoista on sitä mieltä, että Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tulee olla poikkihallinnollinen, eri hallintokuntia/ toimialoja yhdistävä ohjelma. Sen lisäksi 91 prosenttia toimijoista on sitä mieltä, että ohjelman poikkihallinnollisuus edesauttaa laaja-alaisen yhteistyön kehittämistä kunnissa.

5.4.4 Viestinnän ja vuorovaikutuksen puute

Onnistuneesta ohjauksesta puhuttaessa Stenvall ja Syväjärvi (2006, 30) lähtivät ajatuksesta, että mitä tiiviimmin ohjaus on osa toimeenpanoa, sitä vaikuttavampaa se on. Tähän ajatukseen on omien tutkimustulosteni tukemana helppo yhtyä. Aineistossani ohjaus tiivistyy viestinnän ja vuorovaikutuksen kysymyksiin. Mikäli kuntatoimija ei ole kokenut ohjauksen olevan tarpeeksi vahva osa toimeenpanoa, tulokset eivät ole vakuuttavia. Toisin sanoen mikäli kehittämisohjelman jalkauttaminen ja vuorovaikutus ohjelman toimeenpanon hetkellä on koettu kevyeksi, on koko ohjelma jäänyt etäiseksi ja vaikeaselkoiseksi.

”Kyllä mun mielestä täytyy olla ohjausta, että kyllä sitä tarvitaan. Hirveen tärkeätä, että saadaan jonkin näköinen linjaus tähän toimintaan. Kyllähän se kunnille on tärkeätä, että tuodaan tällaisia painopisteitä, ehdottomasti. Mutta ne on niin etäällä nyt. Sen takia olis hyvä, että sitä tuotais vähän lähemmäs, ettei se jäis pelkästään toimijoiden varaan, vaan valtiovalta tois sitä asiaa tänne. Tarvitaan sitä vuoropuhelua asiassa.” (H3)

Stenvall ja Syväjärvi (2006, 74) korostavat tutkimuksessaan että: ”Virkamiehet ovat informaatio-ohjauksen portinvartijoita suhteessa poliitikkoihin”. Tätä näkemystä vahvistavat myös oman aineistoni vastaukset. On nähtävissä yhteys sillä, miten nuorisotyöntekijä itse suhtautuu kehittämisohjelmaan ja onko sitä käsitelty nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa. Kahta lukuun ottamatta kaikki ne toimijat, jotka vastasivat, että eivät ole itse lukeneet kehittämisohjelmaa, vastasivat myös, että sitä ei ole käsitelty tai eivät tienneet onko sitä käsitelty kunnan nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa. Toisaalta myöskään se, että nuorisotoimija on itse lukenut kehittämisohjelman ei takaa sitä, että se tulisi käsitellyksi myös kunnan nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa.

TAULUKKO 1. Kehittämisohjelman käsittely lautakunnassa sen mukaan, onko vastaaja lukenut sen itse.

Kehittämisohjelmaa on käsitelty kunnan nuorisoasioita käsittelevässä lautakunnassa	Olen lukenut lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman	
	Kyllä	En
Kyllä	29,7 % (N=47)	6,1 % (N=2)
Ei	51,9 % (N=82)	63,6 % (N=21)
En osaa sanoa	18,4 % (N=29)	30,3 % (N=10)
Yhteensä (N=191)	100 % (N=158)	100 % (N=33)

Kehittämisohjelma ei myöskään voi vaikuttaa kunnan strategiseen suunnitteluun, mikäli nuorisotoimija ei itse suhtaudu siihen myönteisesti. 61 prosenttia niistä nuorisotyöntekijöistä, jotka olivat itse lukeneet kehittämisohjelman, kertoi sen

myös vaikuttaneen kuntansa nuorisotyön strategiseen suunnitteluun. Vastaava osuus niistä, jotka eivät olleet lukeneet ohjelmaa on 9 prosenttia.

TAULUKKO 2. Kehittämishjelman vaikutus kunnan strategiseen suunnitteluun sen mukaan, onko vastaaja lukenut sen itse.

Kehittämishjelmää on vaikuttanut kuntamme nuorisotyön strategiseen suunnitteluun	Olen lukenut lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämishjelman	
	Kyllä	En
Kyllä	60,8 % (N=96)	9,1 % (N=3)
Ei	25,3 % (N=40)	51,5 % (N=17)
En osaa sanoa	13,9 % (N=22)	39,4 % (N=13)
Yhteensä (N=191)	100 % (N=158)	100 % (N=33)

Haastatteluissa löytyi myös yhteys näiden kahden asian välillä ja niissä korostettiin nuorisotyöntekijöiden omaa aktiivisuutta ja oman roolin merkitystä tiedon välittäjänä ja merkityssuhteiden luojana.

*”Aikanaan kun tuli se eka (Lanuke) ni sehän oli vaan merkattu kunnan-
hallitukselle tiedoksi. Ja mehän sitten niin kun nuorisotoimena tartut-
tiin siihen että: ”Hei Haloo! Täähän pitää tehdä meille.” Että tässä on
oikeesti ihan työn paikka meille, eikä tätä voi vaan laittaa tiedoksi.”
(H4)*

*”Et kun tuli se eka (Lanuke) niin kärkkäästi itse nostettiin sitä koko
ajan lautakuntatyössä ja tuolla esille.” (H4)*

*”Tässä uusimmassa (Lanukessa) on ollut hyvä kun Nuora teki tän niin
sanotun päättäjien version, kun täällä on että vahdi, että tämä tulee
tehdyksi. Enhän mä sitä vahdi, että tekeeks ne mutta näitä mä olen
meidän lautakunnan jäsenille jättänyt ja aina sillai askel kerrallaan to-
detaan että esimerkiksi kuuleminen on laissa ja nuorisopolitiikan oh-
jelmassa ja että se kuuleminen tulee hoidetuksi.” (H2)*

Viimeinen lainaus kuvaa sitä arkitodellisuutta, joka kunnissa vallitsee: jonkun pitää *vahtia*, että lain määrittämät asiat tulee hoidetuksi ja tietynlainen aktiivinen ote ("aina sillai askel kerrallaan") ja puoliensa pitämisen ajatus on oltava läsnä koko ajan. Viestinnällisestä näkökulmasta ajateltuna lainauksessa on selkeä viesti: päätäjille suunnatun aineiston tulee olla selkeä ja konkreettinen.

Viestintään, tiedottamiseen ja vuorovaikutukseen liittyi aineistossani useita kommentteja. Osaltaan ne toimivat selittäjinä myös sille, miksi kehittämisohjelma oli toisissa kunnissa jäänyt etäiseksi. Olen rajannut käsitteen "tiedottaminen" koskemaan sekä markkinointia että tiedon levittämistä muuten kuin mediassa. Tiedottamisesta tullaan aineistoesimerkeissä puhumaan myös "jalkauttamisena". Lisäksi viestintää pohdittaessa tärkeänä näkökulmana korostuu vuorovaikutuksellisuus.

Tiedottamisen näkökulmasta keskeistä näyttäisi olevan tiedon levittäminen ja lisääminen moneen eri suuntaan. Haastatteluissa tuotiin esiin ajatus toisen ja korkeasteen koulutuksen hyödyntämisestä kehittämisohjelman tunnistamisessa. Toimijat olivat sitä mieltä, että erityisen tärkeää olisi saada kehittämisohjelma opilaitosten työkaluksi jotta sen sisältö olisi valmistuvilla nuorisotyön ammattilaisilla hallussa jo työhön tullessaan.

"Työn pitää lähteä siitä, että kun meillä on toisen asteen nuoriso- ja vapaa-ajanohjauksen koulutusta ja sitten myös ammattikorkeakoulupohjaista koulutusta meidän alalle niin pitäisi jo opiskeluvaiheessa käydä niin tarkkaan läpi, että kun ne tulee kentälle töihin niin se on niillä jo sellainen työväline, työkalu." (H4)

Viestintäteemaan liittyvät kehittämisajatukset ja kritiikki kohdistuivat vahvasti aluehallintovirastoihin. Aineistosta kävi ilmi, että aluehallintovirastot eivät järjestä valtakunnallisesti kaikkialla nuorisotoimijoille samanlaisia tapaamisia. Lääninhalitusten aikoinaan järjestämiä läänikohtaisia nuorisotoimijoiden tapaamisia kaivattiin. Toimijat kaipasivat tilaisuuksia etenkin kollegiaalisen vuoropuhelun sekä kommunikaatioperiaatteen (luku 2.2.3; Stenvall ja Syväjärvi 2006, 21-22.) toteutumisen vuoksi. Aikaisemmin ne olivat toimineet toimialan kehittämisen paikkoina

ja kahdensuuntaisen viestinnän mahdollistajina. Niillä alueilla, joilla aluehallintovirastot edelleen järjestävät tällaisia tapaamisia, niitä kiiteltiin juuri vuorovaikutukseen ja tiedon jakamiseen viitaten. Alueiden yhteisissä tilaisuuksissa työntekijät ovat päässeet vaihtamaan näkemyksiä ja kehittämään toimialaa yhteisten pohdintojen avulla. Samalla tieto valtion virkamiesten ja kuntatoimijoiden kesken on ”vaihtanut omistajaa”. Tässä tullaan Tarkastusvaliokunnan mietinnössä 5/2008 sekä Stenvallin ja Syväjärven (2006) kuvaileman teeman äärelle, joka on yhteisen ajattelutavan taito. ”On tärkeää, että kuntatason olosuhteista ja palveluiden tilasta välittyy tieto valtakunnalliselle tasolle ja vastaavasti valtakunnallinen tieto kulkeutuu paikalliselle tasolle. Kun informaatio-ohjaus on viestintänä dialogista, sitä on mahdollista pitää yhdessä ajattelemisen taitona. Informaatio-ohjauksen ansiosta kuntakentän toimijat ja valtion keskushallinnon toimijat oppivat ajattelemaan yhteisellä tavalla”, (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 22.)

Vastauksissa esiintyi näkemys, jonka mukaan vuorovaikutuksen puute oli koko kehittämisohjelman ohjaavuutta heikentävä seikka ja että vuorovaikutustilanteita lisäämällä kehittämistyö voisi toisinaan lähteä kunnissa vauhdikkaammin käyntiin.

”Läänin nuorisotyöntekijät, nuorisosihteerit kokoontui yhteen ja pohdittiin näitä asioita. Kerrottiin mitä valtio, mitä on opetusministeriön taholta tulossa ja lääni kuuli kentän kuulumisia ja se yhteydenpito oli paljon tiiviimpää. Silloin kun tällaiset ajankohtaiset asiat keskusteltiin, me saatiin tietoa sieltä ja sit me saatiin aina mielipiteitä... Mut nyt semmoinen keskustelukulttuuri puuttuu. Ja must tää on ongelma.... Tää olis yks semmoinen asia mitä vois kehittää.” (H3)

”Kehittämisohjelma tulisi tuoda ”kentälle” tiedoksi/ auki kirjoittaa esim. yhteisissä koulutuksissa, ettei se jäisi vain viranhaltijoiden oman mielenkiinnon ja harkinnan varaan tutustuuko vai eikö. Näin varmistettaisiin, että asia on kaikille tuttu ja sen pohjalta suunnittelua ja kehittämistyötä tehtäisiin samalta pohjalta kunnissa.” (Vastaus 156)

Jälleen kerran tutkimusaineistossani on yhtymäkohta Stenvallin ja Syväjärven (2006) tutkimustuloksiin. Heidän tutkimuksessaan vastaajat kokivat myös tärkeä-

nä vuorovaikutuksen ja nimenomaisesti oman alan toimijoiden kanssa. Kollega-verkostoissa tiedon on todettu kulkevan, vaikka lääninhallituksen välittämällä tiedolla koettiin myös olevan tärkeä merkitys. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 62.)

Vuoropuhelua ja maakuntien yhteisiä tilaisuuksia toivottiin viestinnän ja vuorovaikutuksen lisääntymisen lisäksi myös ihan käytännön syistä sekä kuten aiemmassa lainauksessa todettiin; tiedon saannin toivossa. Stenvall ja Syväjärvi (2006) viittasivat tiedolla johtamiseen. Tiedon voidaan ajatella julkisessa hallinnossa olevan tietämystä faktoista, arvoista ja ideoista, jotka auttavat toteuttamaan asioita.

”Mutta sitä miten se jalkautetaan tänne, miten se tuodaan tänne, miten se muutetaan käytännöksi kunnissa? Siihen sitä keskustelua ja koulutusta ja informaatioo. Koska se vuoropuhelu, keskustelu, eri näkemykset ja asiatieto niin sitä kautta varmaan se auttais lähteä tekemään sitä työtä omassa kunnassa.” (H3)

Tiedottamiskysymykseen liittyy vahvasti myös media. Informantit kritisoivat mediayhteyksien puuttumista sekä kehittämisohjelman puutteellista tutuksi tekemistä median kautta. Myös kehittämisohjelman tunnettavuuden lisääminen lähialoilla koettiin tärkeäksi kehittämiskohteeksi. Vain 19 prosenttia kyselyyn vastanneista toimijoista uskoi, että kehittämisohjelma tunnetaan erittäin hyvin tai hyvin muilla kunnan toimialoilla ja järjestökentällä. Avoimissa vastauksissa ja haastatteluissa kummasteltiin, kuinka huonosti kehittämisohjelma on läpäissyt valtakunnan ykkösmedian. Pelättiin myös, että Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma jää aina yksinomaan nuorisotoimien asiakirjaksi. Painoarvoa lisätäkseen nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta tiedottaminen tulisi vastaajien mielestä hoitaa aiempaa paremmin muun muassa sosiaali- ja terveystoimialan ja opetustoimen suuntaan.

”...nyt kun tuli tää uusin (Lanuke) ni olihan siitä Nuorisotyö-lehdessä ja muissa nuorisotyöalan julkaisuissa mutta aika pienellä huomiolla se mun mielestä valtakunnallisessa mediassa meni. Et kyllä meidän Ilta-Sanomat kirjoittaa kun joku lintu munii vihreen munan, mutta sitten

kun tärkeitä papereita valmistuu ja sen pitäis olla tosi tärkeätä niin ei-pä paljon näkynyt tuossa valtakunnan mediassa.” (H4)

Julkisuus on mainittu yhä keskeisempänä informaatio-ohjaukseen liittyvänä alueena myös Stenvallin ja Syväjärven (2006) tutkimuksessa. Tyypillinen kanta heidän haastattelemillaan henkilöillä oli se, että informaatio-ohjaus ei onnistu, jos siihen ei liity julkisuutta. Julkisuuden hallinnan nähdään heijastuvan suoraan ohjauksen vaikuttavuuteen. Media on viestinnän väline, jota ei ehkä vielä olla valtion keskushallinnossa riittävästi pohdittu. (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 45.)

5.5 Valtion talousahdinko nuorisotyön peikkona

Luvussa kolme kuvasin 1990-luvun laman ja valtionosuusuudistuksen vaikutuksia kunnalliseen nuorisotyöhön. Kunnalliset nuorisotoimet joutuivat silloin suurenuslasin alle ja menettivät paljon muun muassa poliittista arvostusta ja henkilöstöresursseja. Valtio on jälleen ajautunut huolestuttavalta näyttävään talousahdinkoon, ja se näkyi jo Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa valmisteltaessa. Esipuheessa ministeri Arhinmäki nosti esiin huolen, jossa viitataan Euroopan talouskriisiin ja sen vaikutuksiin Suomessa. Arhinmäki varoitteli, että hallitus tulisi kohdistamaan säästötoimenpiteitä myös lapsia ja nuoria koskeviin asioihin. (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 4.)

Vallitseva taloustilanne näkyy kuntatoimijoiden vastauksissa. Useissa kommentissa on läsnä syvä huoli, joka nousee esiin muun muassa seuraavia kysymyksiä: ”Miten Suomen talouden ahdinkotila tulee näkymään kuntien nuorisotyössä ja miten kuntien mahdolliset liitoskuviot tulevat vaikuttamaan kunnalliseen nuorisotyöhön?” Nuorisotoimijat tietävät, että valtionosuusleikkaukset tulevat koskettamaan myös nuorisotoimialan budjetteja ja leikkurin vaikutuksia pelätään.

Tällaisena ”tiukan rahan aikana” uuden valmisteilla olevan kehittämisohjelman toivotaan tuovan turvaa ja olemassaolon oikeutusta nuorisotyöhön. Myös nuorten elinoloja parantavan kehittämistyön jatkuvuuden suhteen kunnissa ollaan huoles-

tuneita. Resurssien vähentäminen vaikuttaa vääjäämättä suoraan nimenomaan kehittämiseen.

"Miten resurssit kehittämistoimintaan saadaan riittämään. Kuntien henkilöstön supistukset vaikuttavat erityisesti kehittämistoimintaan."
(Vastaus 64)

"Onhan tässä sellaisia huolen aiheita mitä ei voi unohtaa... että onhan ne aika epävarmat ajat kun ajatella, että miten tää kuntauudistuskuvio? Ja tavallaan semmoinen koko Suomen talouden ahdinkotila niin sehän tulee varmaankin pakostakin näkymään... Kyllä tarvitaan jatkosakin jotakin tueksi, koska mä ennustan että hyvin vaikeita aikoja tulee kuntiin. Ni jotenkin se toimialan pysyvyys ja olemassaolo pitäis saada siihen tulevaan....jotakin turvaa mä haen. Että semmoinen meidän olemassaolon oikeutus sieltä löytyis jatkossa... Tykkäisin että sieltä tulis selkeet rätingit ettei meitä voitais pöydältä pyyhkäistä pois...ettei keksitä missään että tähän voi tehdä kuka vaan ja missä vaan tän saman homman." (H2)

"Tulevaisuudessa tulee olemaan äärimmäisen tärkeää OKM:n havaita kuntasektorin alasajokampanja. Pelkään pahoin, että nuorisotoimet ovat tässä suuressa vaarassa... säästöpuristuksessa tämä tehtävä ei saa lipsua kenen vaan tehtäväksi." (Vastaus 81)

Kaikesta huolimatta voi todeta, että aineistoni perusteella ohjelmaohjauksella on oikeutus kuntatason nuorisotyön toimijoilta eikä sen suhteen ole minkäänlaista epäluottamusta tai kriisiä. Ohjelman puolesta puhuu se, että 77 prosenttia vastanneista odottaa mielenkiinnolla uutta Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa. Tällainen myönteinen suhtautuminen informaatio-ohjaukseen kertoo siitä, että tarve ohjaukselle on olemassa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomalaisen julkishallinnon muutokset New Public Management –konseptin vaikiintumisen myötä ovat vuosikymmenien aikana näkyneet monella tavalla kunnallisessa nuorisotyössä. Uudenlainen –tuhlailevaa ja tehotonta julkishallintoa kritisoiva– johtamisajattelu johti kuntien valtionohjauksen uudistumiseen usean eri hankkeen myötä. Selkeimmin kuntatasolla koettu New Public Management –ajattelun tuoma uudistus oli valtionosuusjärjestelmän muutos. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että kustannusperusteisesta valtionosuudesta siirryttiin laskentaperustaiseen valtionosuuslaskentaan. Kunnat saivat sen jälkeen itsenäisesti päättää, mihin tarkoitukseen valtionosuutensa käyttivät. Normiohjaukseen liittyvien haasteiden edessä valtio alkoi tuottaa uusia ohjausmuotoja ja alettiin puhua informaatio-ohjauksesta.

Informaatio- ja ohjelmaohjauksen vahvistuminen on osoitus siitä, että New Public Management –ajattelu on sisäistetty suomalaisessa julkishallinnossa. Julkisia palveluita pyritään ohjaamaan ja ohjauksella tavoitellaan palveluiden tuottamista tehokkaasti; laadusta ja taloudellisuudesta tinkimättä. Ohjauksessa on vahvasti mukana arviointi, jonka avulla palveluiden vaikuttavuus on tarkoitus saada mitattavaan muotoon. Tämä näkyy myös Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman arvioinnissa ja toteutuksen seurannassa. Seurantaan ja arviointiin on luotu mittava arviointijärjestelmä. (luku 3.3.)

Informaation kautta tapahtuvan valtionohjauksen yhtenä tavoitteena on muokata kuntatoimijoiden ajattelua niin, että palvelut olisivat yhtä laadukkaita ja asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioivia kautta Suomen. Tämän tavoitteen suuntaisia havaintoja on löydettävissä myös tämän tutkimuksen tuloksista. Kunnallisten nuorisotoimien asiantuntijoiden näkemys on, että valtionohjauksen välineenä toimiva kehittämisohjelma antaa hyvin selkeitä viitteitä siitä, mihin suuntaan kunnissa tulisi paikallista nuorisotyötä kehittää.

6.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma

Tämän tutkimus on kohdistunut kunnallisen nuorisotyön ja valtion ohjaussuhteen tarkasteluun. Tavoitteena on ollut tutkia, miten kunnallinen nuorisotyö on ottanut vastaan julkishallinnossa tapahtuneiden muutosten seurauksena syntyneen valtiollisen ohjelmaohjauksen? Tutkimuskysymykset ovat olleet:

- 1) Mitä uuden hallinnonajattelun mahdollistama valtiollinen ohjelmaohjaus (erityisesti Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma) saa aikaan kunnallisessa nuorisotyössä?
- 2) Millainen on kunnallisen nuorisotyön ja informaatio-ohjauksen välinen suhde ja eroaako se eri kokoisissa kunnissa?
- 3) Mitkä tekijät toisaalta heikentävät toisaalta vahvistavat valtionohjauksen vaikuttavuutta?

Tutkimukseni on empiirinen triangulaatiotutkimus, jonka aineiston hankin toteuttamalla sähköisen kyselytutkimuksen sekä tekemällä puhelinhaastatteluita. Tutkimukseeni osallistui 191 kunnallisen nuorisotyön asiantuntijaa eri puolilta Suomea. Keräämääni tutkimusaineistoa analysoin sekä tilastollisin menetelmin (Heikkilä 1999) että laadullisen sisällönanalyysin keinoin (Tuomi ja Sarajärvi 2002).

Tutkimusaineiston pohjalta tutkin, miten valtion informaatio-ohjaus vaikuttaa kunnallisessa nuorisotyössä ja onko Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma vahvistanut laaja-alaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa Suomessa. Tutkimustuloksia olen peilannut kahden tutkimuksellisen näkökulman kautta, joita ovat suomalaisessa julkishallinnossa 1990-luvulla tapahtuneet muutokset sekä suomalaisen nuorisopolitiikan kehitys valtionhallinnossa.

6.2 New Public Management ohjaa valtion resurssiohjausta

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on nuorten sosiaalinen vahvistaminen. Tavoitteeseen pyritään muun muassa resursoimalla nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 24). Hankerahoitus onkin laajentanut nämä

työmuodot käsittämään lähes kaikki Suomen kunnat. Tämänkin tutkimuksen tulosten mukaan nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen liittyvät kehittämistoimenpiteet ovat olleet kunnallisen nuorisotyön keskiössä (ks. luku 5.3.1).

New Public Management korostaa ”value for money” –ajattelua, joka tarkoittaa, että julkisen sektorin on tuotettava palvelut entistä tehokkaammin ja tuottavammin (ks. luku 2). Etsivään nuorisotyöhön on hankerahoituksen lisääntymisen seurauksena luotu laaja ja moniosainen arviointikysely, jonka tehtävänä on mitata työn tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tehokkuutta kuvaavien mittareiden määrittäminen onkin etsivässä nuorisotyössä helpompaa kuin monessa muussa nuorisotyön muodossa. Uskon, että New Public Managementin aikaansaama tuottavuusajattelu - ”value for money” - on omaksuttu hyvin nuorisotyön valtionohjauksessa. Resursseja ohjataan sinne, missä työn tuottavuus on selkeimmin nähtävissä. Näin valtionohjaus toimii kunnissa saaden nuorisotyössä aikaan asetettujen tavoitteiden mukaista kehittämistä. Eri asia kuitenkin on, onko tällainen tuottavuusajattelu kestävää nuorisotyön aseman vahvistamisen tai nuorisotyön sisältöjen kehittämisen näkökulmasta. Nuorisotyön toimijat peräänkuuluttavat kuitenkin tämän tutkimuksen aineiston mukaan pitkäjänteistä nuorisotyötä sekä ennaltaehkäisevän perustyön vahvistamista. Näiden työmuotojen tehokkuuden mittaaminen on haastavaa, mutta silti resursseja tulisi ohjata myös niiden kehittämiseen.

New Public Management –ajattelumallin myötä suomalaisessa julkishallinnossa toteutettu valtionosuusuudistus on vaikuttanut vahvasti kunnalliseen nuorisotyöhön. Sen jälkeen kun valtionosuutta ei enää ole ”korvamerkitty” nuorisotyöhön ja kunnat ovat saaneet itsehallinnon nimissä päättää valtionosuutensa käyttämisestä, on kunnissa jouduttu entistä tarkemmin perustelemaan nuorisotyön tarpeellisuutta ja tärkeyttä. Lakisääteiset palvelut ovat heikossa taloustilanteessa jättäneet heikosti säädettyt palvelut toissijaiseen asemaan. Eli toisin sanoen, jos ja kun laki ei velvoita kuntia järjestämään palveluita tietyn tasoisina voi kunta luopua niiden järjestämisestä kokonaan tai päättää itse mikä taso on riittävä. Näin on ollut 1990-luvulla, ja näin tuntuisi olevan myös nykyisin. Valtion tämän hetkinen talousahdinko huolestuttaa kunnallisen nuorisotyön toimijoita. Lähimuistissa on vielä 1990-luvun laman vaikutukset, jolloin laman ja valtionosuusuudistuksen yhteissummalla koko nuorisotyön olemassaolo kyseenalaistettiin, useissa kunnissa luovuttiin

yhdestä tai useammasta nuorisotyön viranhaltijasta ja valtaosassa kunnista luovuttiin itsenäisistä lautakunnista. (ks. luvut 3. ja 5.5).

Ehkä juuri tästä syystä kunnallisen nuorisotyön toimijat kaipaavat vahvistusta nuorisotyön arvon perustelemiseksi sekä vahvaa ohjausvälinettä nuorisotoiminnan kehittämiseksi ja hengissä säilymiseksi. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan nuorisotyön toimijat turvautuvat taloudellisesti epävarmoina aikoina Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan nähden sen nuorisotyön arvoa vahvistavana ohjelmana. **Uuden kehittämisohjelman toivotaan entisestään lisäävän turvaa ja vahvistavan toimialan pysyvyyttä ja olemassaoloa.**

6.3 Nuorisotoimialaa monella tavalla kehittävä ohjelma

Tutkimukseni tuloksista voi nähdä, että valtaosa kuntatoimijoista suhtautuu myönteisesti valtionohjaukseen ja Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan. Asenteet eivät suuresti eroa pienissä tai suurissa kunnissa, vaikka pienten kuntien toimijat ilmoittivatkin lukevansa kehittämisohjelmaa harvemmin kuin suurten kuntien toimijat. Tulos ei sinällään ole yllättävä kun tietää pienissä kunnissa toimivien toimijoiden haasteet.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on auttanut monella tavalla kehittämään kunnallista nuorisotyötä. Osa tämän tutkimuksen tuloksista on sellaisia, joita ei ole kirjattu kehittämisohjelman tavoitteeksi. Tällaisia yllättäviä tuloksia voikin pitää mielenkiintoisina ja nähdä ne valtionohjauksen aikaansaamana upeana saavutuksena. Valtionohjaus on saanut aikaan seuraavanlaista kehittämistä kunnallisessa nuorisotyössä:

- 1) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma toimii kunnissa parantaen ja kehittäen nuorten elinoloja. Elinolojen paranemiseen liittyviä tavoitteita on saavutettu hyvin, vaikkei tehtävänä ollutkaan tehdä selvitystä tästä näkökulmasta. Laajasta ohjelmasta jokainen kunta voi löytää omat painopisteensä ja saavuttaa valtionohjauksen asettamia tavoitteita.
- 2) Resurssiohjaus on onnistuttu suunnittelemaan tavalla, joka edesauttaa valtion taholta kirjattujen tavoitteiden toteuttamista. Etsivää nuorisotyötä,

nuorten työpajatoimintaa ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia on kehitetty laajasti ympäri Suomen. Resurssiohjauksessa tulisi kuitenkin tarkemmin huomioida paikalliset erot, haasteet ja kehittämistarpeet.

- 3) Kehittämishankkeiden kautta nuorisotyö on vahvistanut asemaansa kunnan palvelurakenteessa. Nuorisotyön ammatillisuus on monialaisen yhteistyön lisääntymisen johdosta kasvanut ja nuorisotyön rooli nuorten elinolojen asiantuntijana on noussut uudelle tasolle. Lakisääteisen mandaatin saadakseen, monialaisen yhteistyön koordinoituvastuu tulisi sisällyttää nykyistä tarkemmin uudistuvaan nuorisolakiin.
- 4) Lisääntyneen yhteistyön ja hankeosaamisen johdosta nuorisotoimijat kokevat, että kehittämisohjelma on nostanut koko nuorisotoimialan arvostusta ja toimialaa *on alettu pitämään ammatillisena ja osaavana asiantuntijatoimijana* (Vastaus 81). Myös Nieminen (2000) ja Hirvonen (2009) ovat todenneet jo aiemmin, että nuorisotyössä ollaan matkalla ”semiprofessiosta” kohti entistä vahvempaa asiantuntijuutta. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on tämän tutkimuksen mukaan vahvistanut tätä kehitystä.
- 5) Selkeästi ja tavoitteellisesti kirjattua ohjelmaa on hyödynnetty kuntien monialaisessa yhteistyössä ja sen uskotaan tulevaisuudessa yhä enemmän edesauttavan laaja-alaisen yhteistyön kehittämistä kunnissa. Kunnallisen nuorisotyön toimijat kokevat lisäksi Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tärkeäksi ja tarpeelliseksi ”selkärankapaperiksi” nuorisopolitiittisen päätöksenteon perusteluita etsiessään. Kehittämisohjelma selkeyttää ja vahvistaa kuntien nuorisotyön strategista suunnittelua.

Eri toimijat yhdistävä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma näyttäisi pikku hiljaa nivovan yhteen hajanaista toimijakenttää, suunnaten yhteisen toimintaenergian nuorten elinolojen parantamiseen. Melkein 40 prosenttia tutkimukseeni osallistuneista nuorisotoimijoista uskoo, että valtionohjaus vahvistaa erittäin paljon tai paljon kunnan monialaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa.

- 6) Kuntatoimijoiden suuntaan voi tutkimukseni havaintoihin viitaten kuitenkin heittää haasteen. Havainnot osoittavat, että kuntien nuorisotoimijat eivät ole riittävän aktiivisesti vieneet Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa nuorisoasioista päättävien lautakuntien käsittelyyn. Kuitenkin nuorisotyön merkityksellisyyden näkeminen kuntien ylimmällä päätöksenteon tasolla on nuorisotyön arvostuksen kannalta tärkeää. Kunnissa nuorisotyön toimijoiden tulisikin aikaisempaa enemmän panostaa siihen, että veisivät tietoa myös poliitikoille, jotka ovat nuorisoasioiden päätöksentekijöitä. Kokemukset niistä kunnista, joissa kehittämisohjelma on viety lautakuntatasolle ja sisällytetty strategiseen suunnitteluun ovat rohkaisevia.

Kehittämisajatukseni valmisteilla olevaa nuorisolakia ja seuraavaa kehittämisohjelmaa silmälläpitäen on, että tulisi kirjata velvoite kunnan oman lapsi- ja nuorisopolitiittisen ohjelman kirjaamisesta ja valtuustotason käsittelystä. Velvoitteen voisi yhdistää monialaisen yhteistyöryhmän tehtäviin. Velvoite jäsentäisi samalla monialaisen työryhmän tehtävää ja indikoisi jo etukäteen myös päätöksenteon tueksi vietäviä nuorten elämää koskevia asioita.

6.4 Kunnallisen nuorisotyön ja valtion informaatio-ohjauksen ristiriitainen suhde

Nuorisopolitiittisia suunnitelmia on alusta saakka kritisoitu tavoitteiden ja arkipäivän realismin välisistä ristiriitaisuuksista. On koettu, että suunnitelmiin on kohdistunut ylisuuria odotuksia ja että ne ovat olleet liian laajoja monine toimenpideehdotuksineen. (Vartola 1975, 2-5; Silvennoinen ja Nieminen 2002, 37; Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015, 50.)

Tämän tutkimuksen kohteena olevassa Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa on tutkimusteni tulosten mukaan toisaalta onnistuttu tiivistämään tavoitteita ja konkretisoimaan toimenpiteitä, mutta edelleen aineistossani äänekkäimmin esiin nouseva kritiikki kohdistuu kehittämisohjelman laajuuteen. Samoin kritiikin kohteena on kirjattujen tavoitteiden ja arjen toimintamahdollisuuksien välinen kuilu. Osa kunnallisen nuorisotyön toimijoista tuntuu pakahtuvan moninaisiin kehittämistoiveisiin, joita valtio ohjelmaohjauksella pyrkii edistämään. Näyttäisi-

kin siltä, että suurissa kunnissa valtion tuottamaan kehittämisohjelmaan kirjatut strategiset tavoitteet on helpompi sisäistää. Tutkimuksen mukaan suurten kuntien informantit katsovat strategisten tavoitteiden sopivan muita paremmin nuorisotyön kehittämiseen. Sen sijaan pienissä kunnissa laaja, useita kehittämiskohteita sisältävä ohjelma aiheuttaa tunnollisissa nuorisotyön toimijoissa ahdistusta ja ambivalenssia sen suhteen, onko kehittämistyö nuorten kohtaamista tärkeämpää.

Tämä on mielenkiintoinen kysymys, joka ruokkii pohtimaan kunnallisen nuorisotyön perustarkoitusta. Onko kehittämisestä tullut/tulossa itseisarvo nuorten kohtaamisen kustannuksella. Mihin kaikkeen nuorisotyöntekijän työajan tulee riittää ja miksi hankerahoitusta täytyy hakea vuosittain? Miksi hankerahoitus on nykyisen ohjelmakauden aikana suunnattu pääasiassa julkisissa tiloissa kuten ostoskeskuksissa tehtävään nuorisotyöhön ja nuoriso- ja harrastustilojen rakentamiseen eikä esimerkiksi ennaltaehkäisevän kunnallisen nuorisotyön kehittämiseen tai ylläpitämiseen?

Uudenlaisen resurssiohjauksen ongelmana on etenkin 1990-2000-luvuilla nähty se, että 1990-luvun alun laman jälkeen valtion määrärahat kuntien palveluiden hoitoon ja kehittämiseen eivät juurikaan ole lisääntyneet, vaikka lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet (ks. luku 2.2.2). Valtionosuuksien pieneneminen on lisännyt kuntien nuorisotoimissa erilaisten kehittämishankkeiden määrää. Yksistään Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteuttamiseen suunnattuihin hankkeisiin on valtion taholta myönnetty yhteensä 3 miljoonaa euroa vuodessa. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan kuntatoimijat kokevat uudenlaisen resurssiohjauksen huonoina puolina hankkeisiin liittyvän suuren työmäärän ja sen, että määräaikaisten hankkeet rikkovat nuorisotyölle tärkeän pitkäjänteisen luonteen. Hankkeiden työllistävyydestä kertoo esimerkiksi tulos, jonka mukaan 68 prosenttia pienten kuntien toimijoista ja 11 prosenttia suurten kuntien toimijoista ei ole hakenut hankeavustuksia kehittämisohjelman mukaiseen nuorisotyön kehittämiseen. Kuitenkin toimijat korostivat myös uudenlaisen resurssiohjauksen positiivisia puolia. Tutkimani kuntatoimijoiden mukaan hankerahoituksen hakeminen on nykyisin lähes ainoa keino kehittää kunnallista nuorisotyötä. Hankkeiden ajankohtaisuus ja nuorisotyön sisällöllinen rikastuminen ovat asioita, joiden kautta nuorisotyön arvostuksen koettiin lisääntyneen (ks. luku 5.3.3).

Valtion informaatio-ohjauksen ja kunnallisen nuorisotyön välinen suhde on siis monella tavalla ristiriitainen. Sen tarpeellisuutta ei kiisteta, mutta sen luonteesta ollaan montaa mieltä. Toisaalta informaatio-ohjaus koetaan riittävänä ja selkeänä ja ohjelmasta haetaan perusteluita ja ideoita nuorisotyön kehittämiseen, kuten informaatio-ohjauksen on tarkoitettukin toimivan (Stenvall ja Syväjärvi 2006, 15-19). Toisaalta informaatio-ohjausta pidetään riittämättömänä ja tehottomana, kuten olen jo aikaisemmin todennut. Suostuttelevan ja väljän luonteensa vuoksi informaatio-ohjaus ei velvoita kuntien nuorisotyötä tarpeeksi. Siksi informaatio-ohjauksessa on havaittavissa seuraavanlaisia, positiivisten vaikutusten kanssa osittain ristiriidassa olevia haasteita:

- 1) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei yleisluonteisuutensa vuoksi sitouta kaikkien kuntien nuorisotoimijoita toimimaan strategisten tavoitteidensa mukaisesti. Lisäksi sitoutumista heikentää se, että vaikka toimijat ovat päässeet mukaan kehittämisohjelman valmisteluun toimijat kokevat ettei omilla mielipiteillä ole ollut vaikutusta lopulliseen ohjelmaan.
- 2) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei takaa kunnallisen nuorisotyön kehittämistyötä laaja-alaisuutensa vuoksi. Kaikilta osin se ei myöskään ohjaa kuntien nuorisotyötä tarpeeksi. Tärkeiden painopisteiden löytäminen jää kuntatoimijoiden vastuulle ja tilanne on kuntien säästötalkoissa hankala. Toisissa kunnissa painopisteet on helppo löytää, mutta varsinkaan pienet kunnat eivät tunnu selviytyvän kehittämistehtävästä. Pienissä kunnissa paineet ovat lisääntyneen kehittämistyön myötä kasvaneet voimakkaasti.
- 3) Informaatio-ohjaus ei luonteensa vuoksi anna kunnalliselle nuorisotyölle tarpeeksi selkärankaa. Taloudellisesti epävakaina aikoina nuorisotyön merkitystä joutuu kunnissa perustelemaan. Toisaalta valtionohjaukselta toivotaan täsmällisyyttä ja velvoittavuutta mutta ei kuitenkaan suoranaista ”käskyttämistä”.
- 4) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan sisältyvän resurssiohjauksen (hankerahoitus) pätkittäisyys ei parhaimmalla tavalla edesauta nuorisotyön kehittämisen jatkuvuutta kunnissa. Työn pitkäjänteisyys kärsii, kun esimerkiksi etsivään nuorisotyöhön on haettava hankerahoitusta vuosittain.

- 5) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma lisää valtion taholta tulevia kunnallisen nuorisotyön kehittämisvaatimuksia, mutta samaan aikaan valtionosuusleikkaukset pienentävät kuntien nuorisotyöhön osoittamia määrärahoja. Tämä ristiriita aiheuttaa närää ja hämmennystä nuorisotyön kuntatoimijoissa.
- 6) Informaatio-ohjauksen vaikuttavuus riippuu valtion virkamiesten ja kuntatoimijoiden välisen vuorovaikutuksen määrästä ja laadusta. Valtionohjaus koetaan tärkeänä ja sille on kunnissa tarve. Sitoutumista voisi parantaa ”jalkauttamalla” kehittämisohjelmaa entistä tehokkaammin kentälle. Osa kuntatoimijoista odottaa tiiviimpää vuorovaikutusta, keskustelua ja ajantasaista ”missä mennään” -tietoa valtion taholta.

6.5 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalta odotetaan normatiivista ohjausta

”Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan monialaisena yhteistyönä sekä yhteistyönä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa.” (Nuorisolaki 72/2006). Näin ohjataan kuntien nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa nuorisolaissa. Lakia on kritisoitu sen väljästä suhteesta nimenomaan kunnalliseen nuorisotyöhön. Laki antaa kyllä suuntaviivoja nuorisotyölle ja -politiikalle, mutta täsmällisiä velvoitteita nuorisopolitiikan kehittämiseen tai yksityiskohtaisia velvoitteita palveluiden järjestämiseen laki ei aseta. Näin ollen ”kunnat voivat itsenäisesti päättää, mitä nuorisotyön palveluja ne tarjoavat ja miten palvelut sekä niihin liittyvän hallinnon järjestävät”. (HE 28/2005, 8; Määttä ja Väänänen-Formin 2009, 70; myös luku 3.)

Normiohjauksen vahvuuteen ja oikeaan tasoon ovat omissa tutkimuksissaan kiinnittäneet huomiota myös muun muassa Alavaikko (2006) sekä Heinämäki (2012). Nuorisotyön normiohjauksesta eli nuorisolain riittävydestä tai velvoittavuudesta ei suoraan kysytty kyselylomakkeessani, mutta silti tutkimuksen aineistossa normiohjauksen luonne nousi esille. Kunnallisen nuorisotyön toimijat kritisoivat Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa sen löyhän velvoittavuuden vuoksi. Sitä kutsuttiin jopa ”strategialennokiksi vailla todellisuuspohjaa” (Vastaus 20). Tutki-

mukseni havaintojen mukaan osa vastanneista odottaa valtionohjaukselta sitovampia velvoitteita, jotka ”turvaisivat toimialan pysyvyyden ja olemassaolon oikeutuksen” (H2) . Kuitenkin informaatio-ohjauksen keskeinen piirre on, että toimintaan pyritään vaikuttamaan tiedon kautta. Informaatio-ohjaus voi lisäksi tarjota ainoastaan aineksia ja ideoita päätöksenteon tueksi (ks. luku 2.2.3). **Tämän pohjalta voi tehdä johtopäätöksen, että nyt käynnissä olevan nuorisolakiuudistuksen yhteydessä on hyvä pysähtyä pohtimaan uuden nuorisolain täsmällisyyttä ja velvoittavuuden tasoa.** Tämän tutkimuksen mukaan kunnallisen nuorisotyön toimijat kaipaavat velvoittavampaa valtionohjausta. Velvoittavamman normiohjauksen rinnalla Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma voisi antaa edelleen suuntaviivoja ja ideoita päätöksenteon ja kehittämistyön tueksi.

Tämän tutkimuksen havainnot kertovat, että kunnallisen nuorisotyön toimijat odottavat valtionohjauksen olevan luonteeltaan selkeää, velvoittavaa ja rajattua. Kun nuorisolaki ei normina tällä hetkellä tätä odotusta täysin täytä, **kunnallisen nuorisotyön toimijat odottavat velvoittavuutta informaatio-ohjauksesta.** Hallinnonalojen yhteisenä asiakirjana Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma täyttää tätä velvoittavuusaukkoa vahvistaen samalla monialaista yhteistyötä kunnissa.

Nuorisopoliittisessa ohjelmatyössä on omat haasteensa. Näihin haasteisiin on törmätty jo 1970-luvulla, kun tutkittiin ensimmäisten nuorisopoliittisten suunnitelmien toteutumista (ks. luku 3.2.2). Nuorisopolitiikka ei kuulu minkään yksittäisen ministeriön tai palvelusektorin alaisuuteen, vaan se sirpaloituu usealle toimintasektorille. Monialaisuus on yksi haaste, joka nuorisopolitiikan ohjaukseen liittyy. Poliittisen ohjauksen valtion tasoinen koordinoimattomuus on nostettu valtionohjaukselta heikentäväksi näkökulmaksi aikaisemmissakin tutkimuksissa. (Stenvall ja Syväjärvi 2006; Määttä ja Tasanko 2012.) Tässä tutkimuksessa koordinoimattomuus esiintyi kritiikkinä eri hallintosektoreiden velvoittavia päällekkäisiä ohjelmia kohtaan. Myös valtionosuusleikkausten ja kehittämisvaatimusten samanaikaisuus sai kritiikkiä osakseen. Onkin hämmästyttävää, että vaikka jo ensimmäisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman arvioinneissa (Määttä ja Väänänen-Formin 2009, 70-76; Määttä ja Tasanko 2012, 24) on törmätty näihin samoihin haasteisiin ja toiveeksi on kuntien taholta esitetty nimenomaan ”järkiperäinen, eri

ministeriöiden välillä yhteen sovitettu ohjaus”, kohdataan toisen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman arvioinnissa jälleen nämä samat haasteet.

6.6 Tutkimuksen onnistuminen

Edellä esitettyjen havaintojen ja johtopäätösten valossa voin todeta, että tutkimukseni vastaa hyvin esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Menetelmätriangulaation käyttäminen aineistonkeruussa onnistui tuottamaan tutkimustani varten varsin laajan ja monipuolisen aineiston. Haastatteluista saamani aineisto syvensi odotetulla tavalla tutkittavaa asiaa ja löysin keskusteluiden avulla merkityksiä, joita ei kyselylomakkeen avulla olisi voinut saada esille.

Kyselylomakkeessa olisi voinut kuitenkin olla vielä tarkempia kysymyksiä, joiden avulla kehittämisohjelman toimivuutta ja kunnallisen nuorisotyön ohjaavuutta olisi voinut selvittää. Tarkentavia kysymyksiä ja/tai väitteitä olisivat voineet olla esimerkiksi:

1. Anna kokonaisarvosana Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalle kunnallista nuorisotyötä ohjaavana työkaluna. Vastauksien arviointiasteikko kouluarvosanoilla 4-10. Perusteluille ”vapaa sana” -kohta.
2. Onko kehittämisohjelma riittävä valtiollisen ohjauksen muoto suhteessa kuntien nuorisotoimintaan? Kyllä/Ei -vaihtoehdot. Perusteluille ”vapaa sana” -kohta.
3. Nuorisopolitiikan asema kuntatasolla tarvitsee valtionohjausta vahvistuakseen. Likertin asteikko.

Lisäksi kyselylomakkeessa olisi voinut olla kysymyksiä nykyisen nuorisolain tasoon ja vaikuttavuuteen liittyen.

Hankkimani tutkimusaineisto 54 prosentin vastausprosentti kyselytutkimuksessa ja viisi onnistunutta asiantuntijahaastattelua, antavat hyvän lähtökohdan tulkintojen ja johtopäätösten tekemiseen. Täysin yleistettäviä päätelmiä ei tällaisen aineiston pohjalta voi tehdä, mutta ainekset hyvän yleiskuvan saamiselle ovat olemassa. Tämänkaltaisen aineiston pohjalta tutkimukseni tuloksia voi pitää luotettavina.

Luotettavuutta lisää se, että moni havainto tukee aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja, tuoden niihin uusia näkökulmia tai lisää syvyyttä.

Uskon, että tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää hyväksi nuorisolakiuudistustyössä, suunnitteilla olevan Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa sekä tämän voimassa olevan kehittämisohjelman toteutumisen arvioinnissa. Tuloksista hyötyvät siis opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisolakiuudistusta työstävä työryhmä sekä uutta kehittämisohjelmaa valmisteleva työryhmä. Myös nuorisoasiain neuvottelukunnalle tutkimuksestani on oletettavasti hyötyä. Valtion virkamiesten lisäksi tutkimukseni tuloksista voivat hyötyä kunnallisen nuorisotyön toimijat. Nuorisotyöntekijät, jotka eivät vielä ole hyödyntäneet kehittämisohjelmaa sisältöineen, voivat saada tutkimuksestani rohkaisua toimia niin. Osa esiin nostamistani kehittämistoimenpiteistä koskettaa aluehallintovirastoja sekä nuorisotyön koulutusta. Tutkimuksessani on näin ollen nostettu esiin seikkoja, joita voidaan käyttää hyödyksi melko laajasti nuorisotyön- ja koulutuksen kentällä.

Normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen tarkempi vertailu ja analysointi olisi tärkeä jatkotutkimuksen aihe. Tämä tutkimus ei anna tarkkaa vastausta siihen, minkälaisena kunnallisen nuorisotyön toimijat kokevat nuorisolain, koska siitä en kysynyt kyselylomakkeessa mitään. Tähän liittyviä havaintoja esiintyi kuitenkin aineistossani ja mielenkiintoista olisikin tietää, minkälaista velvoittavuutta ja rajauksia kunnallisen nuorisotyön toimijat nuorisolailta odottavat.

Toinen kiinnostava näkökulma olisi päästä kysymään asiaa kuntien ylimmältä johdolta, toimialajohtajilta joiden hallinnonalaan nuorisotyö kuuluu. Millaisia merkityksiä he antavat Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalle ja miten he ovat kokeneet nuorisopoliittisen valtionohjauksen ja merkityksen kunnallisen nuorisotyön kehittämisessä? Kunnallisen nuorisotyön lisäksi kehittämisohjelman vaikutuksia olisi hyödyllistä tarkastella myös järjestökentän näkökulmasta. Tässä olisi mahdollisuus laajentaa tutkimusta koskemaan vielä suurempaa joukkoa nuorisotyön kentällä.

Nuorisopolitiikassa ja nuorisotyössä keskeisenä ajatuksena on nuorten kuuleminen. Nuorten näkökulmien tutkiminen on tärkeää jatkossa. Onko Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma tavoitteineen ja toimenpiteineen näkynyt nuorten arjessa? Tunnetaanko ohjelmaa esimerkiksi nuorisovaltuustoissa tai alalle opiskelevien nuorten keskuudessa? Alan oppilaitokset ovatkin mielestäni tulevaisuudessa hyvin keskeisessä roolissa nuorisopolitiikan kehittämisessä ja tunnettavuuden lisääntymisessä. Jokaisen alalle valmistuvan nuoren olisi ehdottomasti tunnettava sekä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman sisältö että eurooppalaisten säädösten vaikutukset. Nykyisten koulutusohjelmien sisältöä sen tarkemmin tuntematta luulen, että tässä kohtaa voisi olla kehitettävää.

Tämä tutkimus täyttää kuitenkin kuntakentän näkökulmasta katsottuna yhdenlaisen aukon Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman arviointityössä. Toivon, että nuorisopoliittisissa suunnittelutyöryhmissä voidaan sen innoittamana pysähtyä hetkeksi pohtimaan myös nuorisopolitiikan historiaa. Näyttäisi siltä, että historiasta on paljonkin opittavaa.

LÄHTEET:

Aaltonen, Kimmo (toim.) (2009) Nuorisolakiopas. Helsinki: Tietosanoma.

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus.

Alavaikko, Mika (2006) Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Allianssi ja Suomen Kuntaliitto (2013) Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuusodotukset. Osoitteessa: <http://www.alli.fi/binary/file/-/id/665/fid/2560>. (viitattu 4.11.2014)

Allianssi (2014) Nuorista Suomessa 2014. Tutkimuskooste.

Cederlöf, Petri (2011) Lapsi- ja nuorisopolitiikan tilanne kunnissa. Liite Nuori-soasiain neuvottelukunnan raportissa. Raportti Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2007-2011 toteutumisesta. 36-39.

Denzil, Norman K. (1970) The Research act. Chigago: Aldine.

EU:n valkoinen kirja (2002). EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet.

Euroopan nuorisopoliittinen strategia (2009). Osoitteessa: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_en.htm. (Luettu 24.1.2015)

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.

Eskola, Jari ja Vastamäki, Jaana (2007) Teemahaastattelu: Opit ja Opetukset. Teoksessa Juhani Aaltola ja Raine Valli. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: Vinkkejä aloittelevalle tutkijalle. Juva: PS-Kustannus. 25-43.

Gelders, Dave (2005) Public Information Problems in the Implementation of Public Policy: The long road of the reflecting licence plate in Belgium. Government Information Quarterly (22) 2005, s. 374-388.

Gretschel, Anu (2014) Nuorisotyön tunnuslukujen verkostomainen kehittäminen – hanke 15.12.2013-31.3.2015. Verkkosivut osoitteessa: <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/nuorisotyontunnusluvut>. (viitattu 4.12.2014)

Grönfors, Martti (1982) Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät. Helsinki: WSOY.

Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnontutkimus 1/2002. 4-19.

Haveri, Arto (2011) Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lo-

pulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Esa Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia no 238. Vaasan yliopisto. 132-145

Heikkilä, Tarja (1999) Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Oy Edita Ab.

HE 28/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050028.pdf>. (Viitattu 24.10.2014)

Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampereen yliopistopaino. Tampere. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/aeaadcaa-9bdd-43ba-a7b2-bdb7b3fe1238> (viitattu 4.9.2014)

Heuru, Kauko (2000) Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Osoitteessa:
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67034/951-44-4862-6.pdf?sequence=1> (viitattu 16.10.2014)

Hirsjärvi, Sinikka ja Hurme, Helena (2000) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirvonen Elna (1975) Nuorisopoliittinen suunnitelma alueelle Kotka-Karhula-Kymi-Pyhtää. Kansalaiskasvatuksen Keskus julkaisuja 20/1975. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen Keskus.

Hirvonen, Elna (2009) Nuorisotyön ja sosiaalityön asiantuntijuuden areenoilla. Teoksessa Suvi Raitakari ja Elina Virokannas (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Puheenvuoroja asiantuntijuudesta, käytännöistä ja kohtaamisista. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura Julkaisuja 96. Jyväskylä: Gummerus. 41-62.

Hyyryläinen, Esa (1999) Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. Acta Wasaensia 73. Vaasa: Vaasan yliopisto. (viitattu 16.10.2014)

Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011
<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf>

Karjalainen, Leila (2010) Tilastotieteen perusteet. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Kuntaliitto: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/Sivut/default.aspx> (viitattu 14.10.2014)

Kurikka, Päivi (1999) Perustietoa nuorisotoimesta. Teoksessa Päivi Kurikka ja Sanna Mattila (toim.) Perustietoa nuorisotoimesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurttila, Tuomas (2011) Kuka ottaa johdon? Teoksessa: Kari Paakkunainen & Leena Suurpää (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai lannistuvaa osallistumista. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto Nuorisotutkimusseura Verkkojulkaisuja 43.

KvantiMOTV. Osoitteessa:

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/otos/otantamenetelmat.html>. (viitattu 3.12.2014)

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:6.

Lastensuojelulaki 417/2007:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417> (viitattu 17.10.2014)

Lundquist, Lennart (1971) Förvaltningen i det politiska system. Lund.

Lähdesmäki, Kirsi (2011) New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa Esa Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia no 238. Vaasan yliopisto. 75-87. (viitattu 16.10.2014)

Lähteinen, Matti (2005) Riittääkö tieto-ohjaus hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa? Teoksessa Maija Ritamo (toim.) VII Terve Kunta –päivät 26.-27.1.2005. Aiheita 4/2005. Stakes 13-14.

Metsämuuronen, Jari (2003) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Jyväskylä: Gummerus.

Mäkelä, Klaus (1992) Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Klaus Mäkelä (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus. 42-61.

Määttä, Mirja (2010) Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelutyö kunnissa. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti Janus 3/2010, 243-257.

Määttä, Mirja ja Eriksson, Kai (2014) The Formation of Child and Youth Policy in Finland – A Case of the First Development Programme 2007–2011. Osoitteessa: <http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110686/Finland-child-youth-policy-formation-2007-11.pdf/9aa9f201-85ab-4d30-9152-2f3bae9fc0b6>. (viitattu 4.12.2014)

Määttä, Mirja ja Komonen, Pauli (2011) Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa. Kehittämisohjelman (2007-2011) valmistelu lausunnon antaneiden tahojen näkökulmasta.

Määttä, Mirja ja Tasanko, Pia (2012) Nuorisotyön tehtävä ohjelma(yhteis)kunnassa. Teoksessa Katja Komonen, Leena Suurpää ja Markus Söderlund (toim.) Kehittyvä nuorisotyö. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 128. Helsinki: Hakapaino. 23-35.

Määttä, Mirja ja Väänänen-Formin, Marja (2009) Yhteinen tavoite, eriytyneet ohjausjärjestelmät – lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän suunnittelun normiohjaus. Teoksessa Suvi Raitakari ja Elina Virokannas (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Puheenvuoroja asiantuntijuudesta, käytännöistä ja kohtaamisista. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura Julkaisuja 96. Jyväskylä: Gummerus. 63-82.

Nieminen, Juha (1995) Nuorisossa tulevaisuus. Suomalaisen nuorisotyön historia. Nuorisotutkimusseuran julkaisu. Helsinki: Gummerus.

Nieminen, Juha (2000) Nuorisotyön professionalisaatio Suomessa. Nuorisotutkimus 18 (3), 32-49.

Nuorisolaki 72/2006: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060072> (viitattu 17.10.2014)

Nuorisotakuu: http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/tietoa_takuusta (viitattu 14.10.2014)

Nuorisotyön kuvahistoriikki. Yhteiskunta nuorten vapaan kansalaistoiminnan tukena 40 vuotta. Nuorisotyön Keskus ry:n julkaisu. Etelä-Saimaan Kustannus Ky.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: www.minedu.fi (viitattu 24.1.2015)

Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka ja Stevall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoisia ratkaisuja etsimässä. STM-julkaisuja 2002:19. Osoitteessa: <https://www.julkari.fi/handle/10024/111337> (viitattu 16.10.2014)

Paakkunainen, Kari ja Suurpää, Leena (toim.) (2011) Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 43. Osoitteessa: <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/ohjaus.pdf>. (Viitattu 7.11.2014.)

Paju, Petri (2007) Onko nuorisopolitiikkaakin tehtävä? Teoksessa: Hoikkala Tommi ja Sell Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat, rajat ja mahdollisuudet. Helsinki: Hakapaino. Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura Julkaisuja 76. 327-344.

Pollit, Christopher (2003) The Essential Public Manager. Philadelphia: Open University Press.

Pollit, Christopher ja Bouckaert, Geert (2011) Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. New York: Oxford University Press.

Puuronen, Vesa (2006) Nuorisotutkimus. Tampere: Vastapaino.

Rantalaiho, Kari (1969) 1970-luvun nuorisopolitiikka. Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja 4. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen Keskus.

Saukkonen, Riikkamari (1997) Kunnallinen nuorisotyö 1990-luvulla. Teoksessa Suomen nuorisopolitiikan maatutkinta. Kansallinen raportti. Opetusministeriö. Helsinki. 141-146.

Satka, Mirja ym. (toim.) (2011) Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Tampere: Vastapaino.

Silvennoinen, Heikki (2001) Kunnallisen nuorisotyön arviointi. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisoasiainneuvottelukunta Julkaisuja 18.

Silvennoinen, Heikki ja Nieminen, Juha (2002). Nuotiopiiristä peruspalveluksi. Kunnallinen nuorisotyö ja nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa Heikki Silvennoinen (toim.) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisoasiain neuvottelukunta ja opetusministeriö. Helsinki: Yliopistopaino.

Siurala, Lasse (1974) Kiihtelysvaaran nuorisopoliittinen suunnitelma. Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja 22/1975. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen Keskus.

Siurala, Lasse (2005) A European Framework for Youth Policy. Council of Europe Publishing. Osoitteessa: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/3084919/COE_european_framework_4YP_EN.pdf/998de93b-bc9d-475f-bf27-d6fd9a810fed. Viitattu 19.11.2014.

Siurala, Lasse (2007) Nuorisopoliittinen vaikuttaminen paikallistasolla – Helsinkiläisen nuorisopolitiikan mahdollisuuksia. Teoksessa Tommi Hoikkala ja Anna Sell (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat, rajat ja mahdollisuudet. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 76. Helsinki: Haka-paino. 345-376.

Stenvall, Jari (2014) Strateginen johtaminen nuorisotyössä. Luentomuistiinpanot. Tampereen yliopisto nuorisotyön ja nuorisotutkimuksen maisteriopinnnot lokakuu/2014.

Stenvall, Jari ja Syväjärvi, Antti (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävässä. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 3/2006. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet (viitattu 4.9.2014)

Stenvall, Jari ja Virtanen, Petri (2007) Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.

Stoker, Gerry (1999) Introduction: the Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government. Teoksessa Gerry Stoker (toim.) The New Management of British Local Government. Lontoo: Macmillan.

Syrjälä, Leena, Ahonen Sirkka, Syrjäläinen Eija ja Saari Seppo (1994) Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä.

Tarkistusvaliokunnan mietintö 5/2008. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. www.eduskunta.fi. (viitattu 4.9.2014.)

Tasanko, Pia-Elina (2010) ”Kaikki ovet kyllä aukee ja kaikkeen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja” : nuorisotoimen suhde lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön kunnissa. Humanistisen ammattikorkeakoulun opinnäytetyö, ylempi AMK. Osoitteessa: www.theseus.fi. (luettu 4.9.2015)

Telemäki, Matti (1984) Johdatus nuoruuden ja nuorisotyön historiaan. Valkeakosken Kirjapaino: Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja 56.

Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku (1997) Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Helsinki: Edita.

Teperi, Juha (2004) Mikä ohjaa suomalaista terveydenhuoltopolitiikkaa – vai ohjaako mikään? Teoksessa Matti Rimpelä ja Eeva Ollila (toim.) Näkökulmia 2000-luvun terveystalouteen Stakesin asiantuntijoiden puheenvuoroja. Aiheita 8/2004. Helsinki: Stakesin monistamo 18-20. (viitattu 16.10.2014)

Tiihonen, Seppo (1999) From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity. Reforming State Functions and Public Administration in Finland. OECD. Osoitteessa: <http://reutininstitute.org/data/uploads/PDFVer/From%20Uniform%20Administration%20to%20Governance%20and%20Management%20of%20Diversity.pdf> (viitattu 16.10.2014)

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Jyväskylä: Gummerus.

Uoti, Asko (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valli, Raine (2007) Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Juhani Aaltola ja Raine Valli. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: Vinkkejä aloittelevalle tutkijalle. Juva: PS-Kustannus. 102-125.

Valli, Raine (2001) Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.

Valtion nuorisiasiain neuvottelukunta 2013. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman arviointiraportti 15.1.2013. Opetus- ja kulttuuriministeriön arkisto.

Vartola, Juha (1973) Näkökohtia kunnallisesta nuorisopoliittisesta suunnittelusta. Teoksessa Nuorisopoliittinen vuosikirja 1973. Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja.

Vartola, Juha (1975) Nuorisopoliittinen suunnittelu: malli kunnallista nuorisopoliittista suunnittelua varten. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen keskus.

Virtanen, Matti (2000) Normit ja informaatio-ohjaus. Yhteiskuntapolitiikka 2000; 65:5. 385-386.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (1989). Osoitteessa:
https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/pdf/LOS_A5fi.pdf. (Luettu 24.1.2015)

Julkaisemattomat lähteet:

Kalliomaa, Johanna (2014) Ministeriöselvitys. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 toteutuminen valtionhallinnossa. Harjoitteluraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikön arkistot.

Nuora (2014) Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuosiarviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja.

LIITE 1. KYSELYLOMAKE

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 toteutuminen ja näkyvyys kuntien nuorisotoimissa

Taustatiedot

1. Valitse seuraavista aluehallintovirasto, jonka alueella kuntasi nuorisotoimi sijaitsee: *

- ☐ Etelä-Suomi
- ☐ Itä-Suomi
- ☐ Länsi- ja Sisä-Suomi
- ☐ Pohjois-Suomi
- ☐ Lappi
- ☐ Lounais-Suomi

2. Kunnan asukasluku: *

- ☐ Alle 10 000 asukasta
- ☐ 10 001-40 000 asukasta
- ☐ yli 40 000 asukasta

3. Kuntani on: *

- ☐ yksikielinen (kielenä suomi)
- ☐ yksikielinen (kielenä ruotsi)
- ☐ kaksikielinen

Mitä vaikutuksia lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalla 2012-2015 on tai on ollut kuntasi nuorisotyöhön?

4. Olen lukenut lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. *

☐ Kyllä

☐ Ei

5. Kehittämisohjelmaa on käsitelty kunnan nuorisotoimessa. *

☐ Kyllä

☐ Ei

6. Kehittämisohjelmaa on käsitelty kunnan nuorisasioita käsittelevässä lautakunnassa. *

☐ Kyllä

☐ Ei

☐ En osaa sanoa

7. Olen hakenut hankeavustusta lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman mukaiseen nuorisotyön kehittämiseen. *

☐ Kyllä

☐ Ei

8. Kehittämisohjelma on vaikuttanut kuntamme nuorisotyön strategiseen suunnitteluun. *

☐ Kyllä

☐ Ei

☐ En osaa sanoa

9. Kerro esimerkkejä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 vaikutuksista kunnassasi.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman käytettävyys ja sovellettavuus kunnallisessa nuorisotyössä.

10. Miten lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma soveltuu kunnallisen nuorisotyön ohjausvälineeksi? *

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Eri mieltä	Täysin eri mieltä
Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman sisältö tunnistetaan hyvin oman kuntani nuorisotoimessa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman strategisista tavoitteista ja toimenpidekokonaisuuksista (1-9) löytyy olennaisia kokonaisuuksia mahdollistaen nuorisotyön kehittämisen kunnassani.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Osallisuuden kehittäminen on tärkeää oman kuntani nuorisotyössä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhdenvertaisuuden kehittäminen on tärkeää oman kuntani nuorisotyössä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Arjen hallinnan kehittäminen on tärkeää oman kuntani nuorisotyössä. ○ ○ ○ ○ ○

11. Mikä tai mitkä asiat ovat mielestäsi edellisten kolmen kärjen (osallisuus, yhdenvertaisuus ja arjenhallinta) lisäksi tärkeitä näkökulmia kehitettäessä nuorisotyötä kunnissa?

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vaikutukset monialaiseen yhteistyöhön.

12. Miten paljon merkitystä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalla on monialaisessa yhteistyössä? *

Erittäin hyvin tai erittäin paljon	Hyvin tai paljon	En osaa sanoa	Huonosti tai vähän	Erittäin huonosti tai erittäin vähän
---	------------------------	---------------------	-----------------------	---

Miten lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma tunnetaan mielestäsi muilla kuntasi toimialoilla ja sektoreilla? (esim. sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi ja järjestökenttä)

○ ○ ○ ○ ○

Miten lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on edis-

○ ○ ○ ○ ○

tänyt kunnassasi monialaisen yhteistyön kehittymistä?

Miten paljon valtion ohjaus vahvistaa monialaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa kunnassasi?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Miten paljon lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa on hyödynnetty nuorisolain määrittämässä monialaisessa työryhmässä tai muissa monialaisissa työryhmissä?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Seuraavassa on väittämiä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan liittyen.

13. Mikä vaihtoehtoista kuvaa parhaiten mielipidettäsi? *

Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa mieltä	Eri mieltä	Täysin eri mieltä
---------------------	-------------------------	-----------------	------------	-------------------

Arjen kiireessä ei ole ollut aikaa paneutua lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Valtion tulisi ohjata kuntien tekemää nuorisotyötä nykyistä enemmän.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kaltaisesta ohjel-

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

masta on hyötyä nuorisopoliittisen keskustelun käymisessä kunnassa.

On tärkeää, että lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimenpiteitä suunniteltaessa kuullaan kentän mielipiteitä.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Mielipiteillä on tähän mennessä ollut myös vaikutusta lopulliseen kehittämisohjelmaan.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Odotan mielenkiinnolla uutta lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tulee olla poikkihallinnollinen, eri hallintokuntia/toimialoja yhdistävä ohjelma.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Ohjelman poikkihallinnollisuus edesauttaa laaja-alaisen yhteistyön kehittämistä kunnissa.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Lapset tulisi jättää pois nuorisopolitiikkaa ja nuorisotyötä ohjaavasta ohjelmasta.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

On sama, minkälaisia tavoitteita valtion lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma sisältää, koska sillä ei ole vaikutuksia kunnallisen nuorisotyön kehittymiseen.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

14. Lopuksi voit lähettää opetus- ja kulttuuriministeriölle terveisiä, kehittä-

misajatuksia tai näkökulmia uudesta lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta.

Yhteystiedot

Mikäli haluat, voit jättää tähän yhteystietosi mahdollista asiantuntijahaastattelua varten.

15. Vastaajan yhteystiedot:

Etunimi

Sukunimi

Matkapuhelin

Sähköposti

Yritys / Organisaatio

[Keskeytä]